

Coordinación
Carola Calabuig Tormo
María de los Llanos Gómez-Torres

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO**
edición revisada

**CUADERNOS DE COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO**
Núm. 1

Alejandra Boni Aristizábal
Carola Calabuig Tormo
Iván Cuesta Fernández
María de los Llanos Gómez-Torres
José Félix Lozano Aguilar
José María Monzó Balbuena
Antonio José Torres Martínez

CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO
EDITORIAL UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Primera edición, 2010.

- © de la presente edición:
Editorial de la Universitat Politècnica de València
Tel. 96 387 70 12
www.editorial.upv.es
- © Todos los nombres comerciales, marcas o signos distintivos de cualquier clase contenidos en la obra están protegidos por la Ley.
- © Alejandra Boni Aristizábal
Carola Calabuig Tormo (Coordinadora)
Iván Cuesta Fernández
María de los Llanos Gómez-Torres (Coordinadora)
José Félix Lozano Aguilar
José María Monzó Balbuena
Antonio José Torres Martínez
- © Foto de portada: María de los Llanos Gómez-Torres

Imprime: Fustabloc, S.L.

ISBN: 978-84-8363-538-4

Depósito Legal: V-0000-2010

Ref. editorial: 2010.2326

Queda prohibida la reproducción, distribución, comercialización, transformación, y en general, cualquier otra forma de explotación, por cualquier procedimiento, de todo o parte de los contenidos de esta obra sin autorización expresa y por escrito de sus autores.

Impreso en España

La presente publicación forma parte de la colección “*Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*”, promovida por el Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia con el fin de poner al alcance de la comunidad universitaria elementos de discusión, reflexión y debate sobre la cooperación para el desarrollo, así como instrumentos que faciliten la adquisición de unos compromisos más fuertes por parte de los miembros de la comunidad universitaria (Personal Docente e Investigador, Alumnado y Personal de Administración y Servicios) vinculados a este tipo de acciones.

La colección tiene como objetivo el fomento del debate y la reflexión, en el seno de la comunidad universitaria, sobre el papel de la cooperación para el desarrollo en el panorama actual y su problemática, ofreciendo una visión amplia, desde diferentes perspectivas, de las estrategias de cooperación al desarrollo.

El cuaderno “*La cooperación internacional para el desarrollo*” es una edición revisada del primer número de la colección publicado en 2004. Los cambios operados en el sistema de ayuda internacional y el impulso que se le ha dado a la cooperación universitaria al desarrollo en los últimos años han sido recogidos de una forma sencilla y rigurosa, siguiendo el espíritu que inspiró la colección de favorecer y mejorar la calidad de las iniciativas de cooperación al desarrollo en el ámbito universitario.

Desde la Universidad Politécnica de Valencia esperamos que este cuaderno, así como la colección de la que forma parte, sea del interés de la comunidad universitaria y del conjunto de los actores del sistema de cooperación internacional.

Juan Miguel Martínez Rubio

Vicerrector de Relaciones Internacionales y Cooperación



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I	
EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RETOS ACTUALES	7
I.1. DEFINICIÓN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, TIPOLOGÍAS, ACTORES E INSTRUMENTOS	8
I.2. LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. AÑOS 50-60	14
I.2.1. LAS TEORÍAS DESARROLLISTAS	15
I.2.2. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. MULTILATERALISMO HEGEMÓNICO DEL BLOQUE CAPITALISTA Y SOCIALISTA	17
I.2.3. LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS DEL TERCER MUNDO. EL MOVIMIENTO DE LOS PAÍSES NO ALINEADOS Y LAS TEORÍAS ECONÓMICAS DE LA DEPENDENCIA	18
I.3. BALANCE DEL DESARROLLO EN LOS AÑOS 70. LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES	20
I.3.1. EL GIRO SOCIAL DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO. EL ENFOQUE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS	20
I.3.2. LAS CRÍTICAS A LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL.....	22
I.3.3. LA CRISIS ECONÓMICA	22
I.4. LOS AÑOS 80. LA CRISIS DE LA DEUDA: LA DÉCADA PERDIDA	23
I.4.1. LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA RESPUESTA DE LA ECONOMÍA ORTODOXO DEL DESARROLLO. LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES: EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LOS PLANES DE AJUSTE ESTRUCTURAL	23
I.4.2. OTRAS VISIONES DEL DESARROLLO. LA DECLARACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO Y EL AJUSTE CON ROSTRO HUMANO	25
I.5. LOS AÑOS 90. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, LA DIFUSIÓN DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO Y EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	26
I.5.1. LA DIFUSIÓN DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO	27
I.5.2. LA CONFERENCIA DE RÍO DE 1992. LA DIMENSIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD	28
I.5.3. LA CONFERENCIA DE VIENA DE 1993. DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS	29
I.5.4. LA CONFERENCIA DE BEIJING 1995. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	30
I.5.5. LA CONFERENCIA DE COPENHAGUE DE 1995. DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD	31
I.5.6. 2000: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. ..	32
I.5.7. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	34
I.6. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA	38
I.7. REPENSANDO LAS RELACIONES EN EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL ENFOQUE DE LA AYUDA INCLUSIVA.....	42
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

CAPITULO II

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO.

ACTORES E INSTRUMENTOS	53
II.1. ORGANISMOS DE LA AYUDA MULTILATERAL AL DESARROLLO	53
II.1.1. AYUDA MULTILATERAL MEDIANTE CONCESIÓN DE CRÉDITOS	57
II.5.2. AYUDA MULTILATERAL MEDIANTE DONACIONES	61
II.6. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	65
II.6.1. LA NATURALEZA DE LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA	66
II.6.2. LOS INSTRUMENTOS DE LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA	68
II.6.3. SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA AYUDA DE LA COMISIÓN EUROPEA	72
AGRADECIMIENTOS	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

CAPITULO III

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO...

III.1. INTRODUCCIÓN. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.....	77
III.2. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE LA AYUDA OFICIAL ESPAÑOLA.....	80
III.3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	81
III.4. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	83
III.5. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA.....	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

CAPÍTULO IV.

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

IV.1. INTRODUCCIÓN	91
IV.2. LAS ONG DE DESARROLLO	92
IV.2.1. DEFINICIÓN DE ONGD Y CARACTERIZACIÓN	92
IV.2.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ONGD. EL CASO ESPAÑOL	95
IV.2.3. TIPOLOGÍAS DE LAS ONGD.....	98
IV.2.4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN	102
IV.6.5. ESTRUCTURAS DE ARTICULACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGD	104
IV.6.6. RECURSOS	106
IV.6.7. POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES DE LAS ONGD	110
IV.6.8. RETOS PARA LAS ONGD	112
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115



CAPÍTULO V

UNIVERSIDAD Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	117
V.1. ASPECTOS PREVIOS	117
V.2. INSTRUMENTOS Y TIPOLOGÍAS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO	119
V.3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	127
V.4. CONCLUSIONES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO	128
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

CAPÍTULO VI

ÉTICA DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN	133
VI.1. INTRODUCCIÓN	133
VI.2. DEFINICIÓN DE ÉTICA Y SU IMPACTO	134
<i>VI.2.1. ÉTICA CÍVICA</i>	138
<i>VI.2.2. ÉTICA DEL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS</i>	142
VI.3. LAS PREGUNTAS DE LA ÉTICA DEL DESARROLLO	144
VI.4. LA CORRUPCIÓN Y EL SUBDESARROLLO	145
<i>VI.4.1. IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN</i>	147
<i>VI.4.2. FACTORES QUE FAVORECEN EL DESARROLLO DE LA CORRUPCIÓN</i>	147
VI.5. CONCLUSIONES: ETHOS DE LA COOPERACIÓN RESPONSABLE	148
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152



PRESENTACIÓN

La presente publicación abrió en su día la colección “Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo” del Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) de la Universidad Politécnica de Valencia.

Este primer texto fue planteado como una introducción a los conceptos generales en el campo de la cooperación al desarrollo analizando sus orígenes, evolución histórica, actores e instrumentos, para aquellas personas que se aproximan por primera vez al mundo de la cooperación. Pasados ya varios años desde su publicación, el CCD consideró la posibilidad de reeditarlo. Para ello, las coordinadoras de la edición plantearon un texto acorde con los cambios habidos en los últimos años en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Por este motivo, los capítulos han sido reestructurados y actualizados. También se ha eliminado el capítulo 5 de la edición anterior, integrando parte de su contenido en otros capítulos y se ha incorporado un capítulo dedicado a la ética del desarrollo y la cooperación.

En este texto han participado expertos vinculados a la Universidad Politécnica de Valencia en distintas áreas de conocimiento, departamentos y servicios.

La publicación se presenta estructurada en seis partes claramente diferenciadas.

El **Capítulo I** ha sido elaborado por la profesora *Alejandra Boni Aristizábal*. En él se presenta un breve recorrido histórico por la cooperación internacional, introduciendo el concepto de cooperación al desarrollo, así como los distintos actores e instrumentos en los que se apoya. Este capítulo representa, sin duda, el pilar fundamental del texto y será de lectura indispensable para los lectores sin experiencia previa en esta temática.

El **Capítulo II**, elaborado por el profesor *José Antonio Torres Martínez*, incide en el Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo, profundizando en los actores e instrumentos de la Ayuda introducidos en el capítulo anterior.

El **Capítulo III**, elaborado por *María de los Llanos Gómez Torres*, hace incidencia en el Sistema Español de Cooperación Internacional al Desarrollo. En el mismo se analiza, en un primer lugar, su evolución desde sus orígenes hasta nuestros días, para pasar después a los principios que fundamentan la política de cooperación española y a los instrumentos en los que se apoya. Recoge también los cambios que se han producido en los últimos años en el mismo.

El **Capítulo IV** está dedicado íntegramente a la cooperación no gubernamental para el desarrollo. En el han participado la profesora *Carola Calabuig Tormo* y el ingeniero *Iván Cuesta Fernández*. La experiencia de ambos autores en el ámbito no gubernamental introduce al lector en el origen y evolución de las ONGD, las distintas tipologías que se pueden encontrar en el panorama actual y sus estrategias de actuación.

El **Capítulo V** nos aproxima al papel de la Universidad en el desarrollo y cooperación internacional y a las distintas estrategias de cooperación al desarrollo impulsadas desde el ámbito

universitario. Ha sido elaborado por el profesor *José Monzó Balbuena* y por *M^a de los Llanos Gómez Torres*, coordinadora técnica del CCD.

En el **Capítulo VI** el profesor *José Félix Lozano Aguilar* realiza una reflexión sobre la importancia de la ética como fundamento y criterio evaluador de la cooperación al desarrollo.

No queda más que transmitir nuestro agradecimiento a todas las personas que han participado en la elaboración de esta publicación, especialmente a Pablo Arribas, Rosa Agulles y Álvaro Fernández, todos ellos integrantes del CCD y confiar en que este trabajo sea de utilidad para aquellas que se inician o participan en el campo de la cooperación al desarrollo.

Carola Calabuig Tormo
M^a de los Llanos Gómez Torres
Coordinadoras de la edición



CAPÍTULO I

EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RETOS ACTUALES

ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL

Dedicamos el primer capítulo de esta publicación a analizar la evolución y el debate actual que existe en el sistema de cooperación al desarrollo, poniendo de manifiesto cuáles han sido las finalidades e intereses que han ido configurando la llamada agenda del desarrollo. Hemos de tener también presentes cuáles han sido las teorías sobre el desarrollo que se han formulado en estos más de cincuenta años, algunas de las cuales han tenido una influencia decisiva en la definición de los instrumentos de la cooperación.

Adoptamos, de acuerdo con Sanahuja (2001), la idea de sistema de la cooperación al desarrollo por dos razones: por un lado porque aquella constituye un ámbito específico de las relaciones internacionales y, más en concreto, de la economía política internacional. Por otro lado, la perspectiva sistémica también ofrece una visión más amplia que la de considerar la cooperación al desarrollo como un instrumento de los Estados donantes (aquellos estados que destinan fondos para la cooperación al desarrollo) y de las organizaciones internacionales, considerando como actores del sistema a los países e instituciones públicas y privadas del Sur, así como a otras entidades subestatales del Norte.

Comenzaremos este capítulo aportando una definición de lo que, de acuerdo con esta perspectiva sistémica, se puede entender por cooperación al desarrollo diferenciándola de lo que se conoce como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Posteriormente, continuaremos con el análisis del primer período de la cooperación que arranca en los años cincuenta y se extiende hasta los años sesenta del siglo XX. Está marcado por la Guerra Fría, el crecimiento económico mundial tras la IIª Guerra Mundial liderado por los Estados Unidos y las descolonizaciones, que suponen la aparición en la escena internacional de nuevos países. Desde el punto de vista teórico, en esta época se formulan las teorías económicas desarrollistas y las de la dependencia. También es el período en el que se crea la institucionalidad de la cooperación internacional, la cual se ve fuertemente influida por todos los factores económicos y políticos descritos anteriormente. Los primeros instrumentos empleados fueron los proyectos de cooperación al desarrollo centrados, en mayor medida, en el componente tecnológico y la creación de infraestructuras.

El segundo período es el de la década de los setenta, que está marcado por la recesión económica mundial derivada de las dos crisis del petróleo; en la agenda del desarrollo, tras veinte años de cooperación internacional, se constata su fracaso y se introduce un giro en el debate teórico con la perspectiva de las necesidades básicas. Asimismo, en el concierto internacional, se abre paso la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, que reclama unas reglas distintas para el comercio internacional. Sin embargo, los efectos de las dos crisis económicas afectaron enormemente a los países del Norte y del Sur, dejando



en segundo plano los otros consensos y preparando el escenario de la década siguiente, caracterizado por la crisis de la deuda externa.

El tercer período, los años ochenta, se caracteriza por la crisis de la deuda externa y la adopción de los planes de ajuste estructural como única receta económica para hacer frente a la primera. En términos de desarrollo, esta década pasará a la historia como la década perdida y la constatación, una vez más, de que la ayuda al desarrollo no había funcionado. Por otro lado, en esta década también comienza la preocupación por los efectos sociales de las políticas de ajuste, que se agudizarán en los noventa y, el campo del desarrollo, tan acotado a las disciplinas económicas hasta el momento, se permeará con la introducción de otras disciplinas como la sociología y la antropología.

El cuarto período, los años noventa y principios del 2000, está marcado por el debate sobre el desarrollo y la cooperación inducido por el fin de la Guerra Fría y la influencia del proceso de globalización. Pero también en los años noventa se asiste a la conformación de un nuevo paradigma en las teorías del desarrollo, el desarrollo humano, que se irá difundiendo a través de los distintos Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y con la celebración de distintas conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas. Asimismo, se va abriendo camino en la agenda del desarrollo la preocupación por la participación de los pobres, con la introducción de las evaluaciones participativas de la pobreza (*Participatory Poverty Assessments* en su terminología inglesa) popularizadas por el Banco Mundial. Los últimos años de los noventa y los primeros del siglo XXI arrancan con un importante consenso mundial sobre la importancia de la lucha contra la pobreza. El documento que mejor recoge este acuerdo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos en el año 2000 y que actualmente se encuentran en prácticamente todas las políticas de AOD de los organismos bilaterales y multilaterales.

El quinto período, el actual, es el de la vinculación de la seguridad y las migraciones con la cooperación al desarrollo y el impulso a la reforma de la gestión del sistema para mejorar su eficacia, tal y como recoge la Declaración de París de 2005 y su posterior Plan de Acción de Accra de 2008. Nuestro análisis se centrará especialmente en la discusión sobre el debate acerca de la eficacia de la ayuda.

Concluiremos este capítulo con el comentario de una propuesta que pretende marcar un giro en el funcionamiento de las relaciones de poder que se dan en el sistema de cooperación al desarrollo: la ayuda inclusiva. Se trata de una aproximación que cuestiona las actuales dinámicas de la cooperación y que apuesta por el partenariado y la transparencia, superando intereses e inercias que siguen persistiendo y que dificultan los cambios.

I.1. DEFINICIÓN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, TIPOLOGÍAS, ACTORES E INSTRUMENTOS

Una definición clásica de cooperación al desarrollo es la que nos proporcionan Gómez y Sanahuja (1999: 17): conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.



El término cooperación al desarrollo no es sinónimo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aunque en muchos casos se utilicen indistintamente; según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la AOD la constituyen los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%.

Se destacan, por tanto, las siguientes características:

- Ha de ser **otorgada por el sector público**, no contabilizándose transferencias efectuadas por actores privados como las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo cuando los fondos que manejan provienen de aportaciones privadas, no así cuando ejercen de intermediarias en la transferencia de recursos públicos.
- El **destino de la ayuda ha de ser el desarrollo económico y social** de los países receptores, excluyendo otras finalidades como las militares o las que sólo sirvan para financiar exportaciones del país donante.
- Deben incluir un elemento de **concesionalidad**, es decir que la transferencia de recursos mejore las condiciones en las que esos recursos pueden obtenerse en el mercado. La **concesionalidad** ha de ser como mínimo de un 25%. Teniendo en cuenta el grado de concesionalidad, la ayuda puede ser reembolsable (los préstamos) o no reembolsable (las donaciones)
- **El país beneficiario debe ser un país en desarrollo**. Ello significa que debe estar incluido en la lista de países en desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Como destacan Gómez Galán y Sanahuja (1999: 21), el cumplimiento de los criterios enunciados es importante por dos razones. Por un lado establece unos **parámetros mínimos** para **asegurar la “calidad” de la ayuda** y evitar que se incluyan como AOD recursos con un destino diferente al desarrollo. Por otro lado, define **un rasero común** a través del cual medir el esfuerzo que los países donantes realizan (medido o en términos absolutos o en relación con su Producto Nacional Bruto) en la AOD.

La AOD puede ser canalizada de manera **bilateral o multilateral**: la primera es la que procede de fuentes gubernamentales y se transfiere mediante donaciones o créditos directamente a los gobiernos de los países receptores y también a instituciones privadas, como las ONG.

¹ El Comité de Ayuda al Desarrollo es una organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD, a la fecha de edición de esta publicación, son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España (desde 1991), Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Canadá, EEUU, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Comisión de las Comunidades Europeas.



La **ayuda multilateral** se canaliza a través de organizaciones internacionales a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Los fondos provienen de las aportaciones de los Estados miembros.

La AOD puede ser **ligada o desligada**; la primera se compone de préstamos o donaciones que deben utilizarse para la adquisición de productos o servicios del país donante, o que están ligados a modalidades de compra que implican una limitación con los países abastecedores posibles. La **desligada** no está sujeta a ningún tipo de condicionalidad.

Por lo que respecta a los **actores**, el sistema de la cooperación al desarrollo está constituido por actores de diversa índole y funciones, coexistiendo **organizaciones públicas y privadas**, generalistas y especializadas, del **Norte y del Sur** y con distintas formas y estrategias de acción. De manera general cabe distinguir entre instituciones públicas y privadas. Entre las primeras están las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales, las universidades, etc.

Dentro de las entidades privadas se pueden distinguir las que tienen **finés lucrativos** – como las empresas – y las que **carecen de finés lucrativos** como las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y otros colectivos sociales como sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad, etc.

Tabla I.1. Actores del sistema de cooperación internacional

ACTORES PÚBLICOS (N y S)	Organismos multilaterales: vinculados al sistema de NNUU, de carácter financiero, UE
	Estados: Ministerios, Agencias de Cooperación, otros
	Administración autonómica y local
	Universidades y otras entidades
ACTORES PRIVADOS (N y S)	ONGD (Asociaciones y Fundaciones)
	Empresas
	Sindicatos y otros colectivos sociales

Fuente: elaboración propia

A la hora de diferenciar los distintos tipos de instrumentos de la cooperación, si entendemos ésta como una parte de las políticas públicas de un país reduciremos los instrumentos a aquellas actividades que pueden llevar a cabo los Estados y los Organismos Internacionales, actuando la sociedad civil como una sustituta de los primeros en determinados casos. De



esta manera, se obtendrá una tipología de instrumentos más clásica que comprende como acciones de cooperación las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científico-tecnológica, la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia y la ayuda alimentaria.

Sin embargo, si el concepto de cooperación utilizado se traduce en la expresión operativa de un principio básico de convivencia en el mundo actual, entendido como el compromiso de los ciudadanos con el conjunto de los habitantes del planeta, con su situación presente y con su futuro (Alonso et al., 1999: 399), permite incluir como actor principal de la cooperación a la sociedad civil, con lo cual cobran importancia otros instrumentos de la cooperación como son la sensibilización y educación para el desarrollo, la investigación, el comercio justo y la presión política.

A continuación se ofrece una **clasificación y breve descripción de los instrumentos** de la cooperación al desarrollo que incluyen ambas perspectivas². Hay que advertir que no se trata de modelos excluyentes, sino que a menudo se complementan entre ellos pudiendo existir, por ejemplo, asistencia técnica para la realización de anteproyectos o estudios de viabilidad que, posteriormente, para su puesta en marcha se complementan con ayuda financiera, o actividades de sensibilización previas a la educación para el desarrollo y a la incidencia política.

Tabla I.2. Instrumentos del sistema de cooperación internacional

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
Preferencias comerciales	Permiten que los países industrializados eliminen total o parcialmente las barreras comerciales - aranceles, cuotas y contingentes – a una parte de o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo.
Cooperación económica	Consiste en acciones de cooperación que se dirigen a fortalecer el sector productivo de los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo y va dirigido a sectores productivos con un potencial de crecimiento económico.

² Para la descripción de los instrumentos se ha seguido el criterio de GÓMEZ y SANAHUJA, 1999, p. 231 y ss.



<p>Ayuda financiera</p>	<p>Incluye distintas modalidades de transferencia y acceso al capital. Por ejemplo, el apoyo al presupuesto del Estado del país receptor para financiar el gasto corriente o la inversión pública en actividades que se consideren prioritarias para el desarrollo de los colectivos más desfavorecidos (inversión en sectores como educación, salud, vivienda, saneamiento, etc.) o bien para la construcción de infraestructuras o para la realización de actividades productivas (creación de empresas, cooperativas, etc.). Otra modalidad la constituyen los microcréditos destinados a fomentar el desarrollo productivo de determinados sectores que no tienen acceso al crédito en los mecanismos convencionales del país. Comúnmente reciben el nombre de proyectos o programas de desarrollo. Asimismo, se incluyen las concesiones de líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante a través de los mecanismos de ayuda ligada. Otro ámbito de actuación de este instrumento lo constituye la transferencia de fondos para apoyar la balanza de pagos y fortalecer las reservas del país beneficiario.</p>
<p>Asistencia técnica</p>	<p>Su objetivo es proporcionar conocimientos y habilidades técnicas y de gestión cualificando a los recursos humanos del país receptor.</p>
<p>Cooperación científico-tecnológica</p>	<p>Pretende apoyar la creación y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas del país receptor; suele llevarse a cabo por las universidades, centros de investigación, laboratorios, etc. a través de la formación universitaria, las becas, etc.</p>
<p>Ayuda alimentaria</p>	<p>Consiste en la donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional o a ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios. Puede darse ante situaciones de emergencia o crisis humanitarias prolongadas o bien en los supuestos de países que no han conseguido asegurar la seguridad alimentaria³ de su población.</p>
<p>Ayuda humanitaria y de emergencia</p>	<p>Ante situaciones de emergencia debidas a conflictos bélicos y desastres naturales, la comunidad internacional responde con envíos de materiales de primera necesidad (como ropas, alimentos, medicinas, etc.) y de técnicos y expertos (personal médico y equipos de rescate, etc.). Los beneficiarios de la ayuda humanitaria y de emergencia son las poblaciones locales que se encuentran en la zona o bien son refugiados o desplazados internos.</p>

³ La seguridad alimentaria se define como “el acceso de todas las personas en todo momento a llevar una vida activa y saludable” (Banco Mundial); “Seguridad alimentaria significa que se dispone de alimentos en todo momento, que todas las personas tienen medios para acceder a ellos, que estos alimentos son adecuados desde el punto de vista nutricional en términos de cantidad, calidad y variedad, y aceptables dentro de la cultura correspondiente” (FAO).



<p>Educación para el Desarrollo, Sensibilización e Investigación</p>	<p>La Educación para el Desarrollo (ED) es un proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, a través de la promoción de valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano sostenible. La sensibilización también busca suministrar conocimientos sobre la realidad Norte-Sur y promover un cambio de actitudes. Sin embargo, la ED va más allá y pretende fomentar habilidades y valores en los destinatarios de sus acciones. Por eso, mientras que las acciones de sensibilización son de carácter más generalista, se dirigen a un público mayoritario y a los medios de comunicación, y a corto plazo, las acciones de ED se dirigen a colectivos específicos y su impacto es a más largo plazo. Pueden desarrollarse en la enseñanza reglada o en la no reglada en los distintos ciclos educativos. Relacionada con los dos instrumentos anteriores está la investigación sobre los distintos aspectos de la problemática del desarrollo; se trabaja sobre el análisis de las desigualdades internacionales, los actores de la cooperación internacional, el impacto de sus acciones, etc.</p>
<p>Incidencia y presión política</p>	<p>Tienen como objetivos influir en las decisiones, en las políticas, y en las estructuras y relaciones económicas de poder que afectan a la situación de los países y pueblos del Sur, en las relaciones Norte-Sur y en la situación de los colectivos más vulnerables de todo el mundo, defendiendo sus intereses.</p>
<p>Comercio justo</p>	<p>Consiste en la reivindicación de unas reglas comerciales más justas y se plasma en la distribución en una serie de tiendas de la solidaridad, normalmente propiedad de entidades no lucrativas, de productos alimentarios o artesanías producidos por cooperativas de los países del Sur con una serie de condiciones: salario digno de los trabajadores, sin discriminación de género y explotación laboral infantil, que cuentan con estructuras democráticas y participativas y respetan el medio ambiente, etc.</p>
<p>Ahorro ético</p>	<p>Complementadas con estudios en los que se denuncia la implicación de la Banca en la deuda externa y en la financiación de empresas que explotan a los países empobrecidos, se fomentan prácticas de ahorro conocidas como el ahorro ético, que consiste en destinar parte o la totalidad de los ahorros a organismos alternativos (puede tratarse de organismos especialmente creados para esta función o bien programas de financiación alternativa creados desde los bancos) para financiar proyectos de desarrollo que cumplan con los criterios del desarrollo humano sostenible. Otra modalidad la constituyen los fondos de inversión solidarios destinados a ofrecer apoyo financiero a cooperativas de producción y consumo de países del Sur.</p>

Fuente: Elaboración propia basándose en GÓMEZ y SANAHUJA, 1999



I.2. LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. Años 50-60

La situación en que quedó el mundo tras la caída del nazismo y la IIª Guerra Mundial está en la base de una serie de preocupaciones económicas y políticas que darían origen al sistema institucional de la cooperación al desarrollo.

Por un lado, desde el plano económico, tras la finalización del conflicto bélico se inicia un largo período de expansión económica, el cual venía a cerrar un largo ciclo depresivo que había durado el tiempo transcurrido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Este ciclo de bonanza económica no se truncará hasta los años setenta con la crisis económica y los problemas surgidos de los precios del petróleo. La etapa que se iniciaba en esa época está marcada por un claro optimismo económico y va a ser liderada por los Estados Unidos, cuya economía representaba casi la mitad de la producción del comercio del mundo y en las arcas de su Reserva Federal se encontraba el 80% de las reservas de oro mundiales (Unceta y Yoldi, 2000).

Por otro lado, desde el punto de vista geopolítico, el fin de la Segunda Guerra Mundial marca el comienzo de la guerra fría entre el bloque capitalista liderado por los Estados Unidos y el socialista liderado por la Unión Soviética. Este contexto marcará profundamente el nacimiento y posterior evolución de la cooperación internacional hasta el punto que, como sostiene Griffin (1991), los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la guerra fría: la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de “zonas seguras”.

Otro factor determinante es la aparición en la escena internacional de nuevos países tras los procesos de descolonización de África y Asia. En 1939 los imperios coloniales en África, Asia y las Islas del Pacífico se hallaban en su máximo apogeo y en tan sólo 20 años dejaron de existir. No hay una única razón para explicar cómo la descolonización se produjo de una manera tan rápida, ya que coincidieron multitud de factores y la situación fue diferente dependiendo del territorio. La exigencia de independencia de las metrópolis partió de las propias colonias y de las fuerzas exteriores que abogaban por la finalización de los imperios.

La existencia de los nuevos países procedentes del proceso de descolonización que demandaban asistencia financiera y técnica para sus planes de desarrollo, unido a los intereses de las dos potencias del momento que se disputaban las zonas de influencia geopolítica, impulsó el nacimiento de la cooperación internacional tal y como la conocemos hoy día.

El discurso inaugural del Presidente de los Estados Unidos Harry Truman, en 1949, es una buena muestra del espíritu de la época: “tenemos que embarcarnos en un programa nuevo y audaz para que nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial estén a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones próximas a la miseria. Su alimentación es inadecuada y resulta víctima fácil de las enfermedades. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un handicap y una amenaza, tanto para ellos como para las áreas más prosperas. Por primera vez en su historia la humanidad posee el conocimiento y la capacidad suficiente para aliviar el



sufrimiento de esa gente [...] nuestros imponderables recursos de conocimiento técnico crecen constantemente y son inextinguibles [...] el viejo imperialismo – la explotación en provecho del extranjero – no cabe en nuestros planes [...] Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno”⁴.

Desde la otra óptica política del momento, Nikita Kruschev, Secretario General del Comité Central, afirma en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS en 1956: “Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al Sistema Mundial Socialista, pueden aprovecharse de sus logros [...] no necesitan tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlos en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política y militar”⁵.

Europa, por el contrario, estaba sumida en una gran crisis económica producto de la guerra y necesitaba de apoyo externo para iniciar su proceso de reconstrucción. El Plan Marshall, aplicado en Europa después de la IIª Guerra Mundial, fue la respuesta de los Estados Unidos para apoyar la reconstrucción europea y frenar la influencia soviética. Su criterio fundamental era propiciar el incremento de las tasas de inversión en unos países con una estructura económica destruida, pero ansiosos de recuperación, con una capacidad técnica avanzada junto con un nivel de capacitación alto. El Plan Marshall fue el buque insignia del primer modelo de cooperación basado fundamentalmente en identificar el desarrollo con el crecimiento económico.

Este modelo ha sido repetidamente utilizado en las acciones de cooperación al desarrollo impulsadas desde los países del Norte; desgraciadamente, como se ha demostrado con el paso de los años, poco tenían que ver la estructura económica, política, social y cultural de la Europa de la posguerra con la realidad de los países del Tercer Mundo a los que se les aplicó idéntica receta.

1.2.1. LAS TEORÍAS DESARROLLISTAS

El impulso a la cooperación al desarrollo estuvo fuertemente influido por las teorías que los economistas del desarrollo ortodoxos⁶ defendieron como receta para poder alcanzar los niveles de desarrollo económico de los países industrializados. Tras más de cien años de aplicación de capitalismo industrial en el mundo, se evidencia que existen un gran número de países que no habían logrado importantes niveles de industrialización y bienestar (los llamados países del Tercer Mundo), frente a otros que sí contaban con esos niveles. Las cuestiones del debate se centraban en por qué el mismo sistema de economía de mercado

⁴ Citado en PRATS (2006).

⁵ Citado en UNCETA (2000: 18).

⁶ Con el término teorías económicas del desarrollo ortodoxas nos referimos a aquellas que se sitúan en la corriente principal de la economía (Bustelo, 1998). De las teorías del desarrollo que se abordan en este primer capítulo podrían englobarse bajo este epígrafe las teorías desarrollistas de las décadas de 1950-1970, la teorías de las necesidades básicas formulada en los años setenta y el consenso de Washington de los años noventa. Dentro de las teorías heterodoxas se enmarcaría la teoría de la dependencia de los años 1950-1960, con su derivación en las teorías estructuralistas, las neoestructuralistas latinoamericanas de los años ochenta y el paradigma del desarrollo humano de los noventa, aunque esta última no puede ser estrictamente considerada como una teoría económica del desarrollo.

no funcionaba de la misma manera en todos los países y cuáles debían ser las pautas que permitieran el desarrollo industrial en aquellos países en los que no se había dado.

Como sostiene Griffin, “desde sus inicios, la economía del desarrollo se ha ocupado fundamentalmente del enriquecimiento material, esto es, del incremento del volumen de bienes y servicios. Esta teoría partía del supuesto, explícito o implícito, de que un aumento del producto agregado, como sería un crecimiento del producto interior bruto per cápita, reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población. Esta premisa, de raíz utilitarista, entendía que la producción generaba rentas, y que mayores rentas generaban, a su vez, mayor utilidad o bienestar económico. El nexo entre mayor producto y menor pobreza se consideraba tan fuerte que muchos economistas estaban convencidos de que bastaba centrarse exclusivamente en el crecimiento para alcanzar el objetivo último del desarrollo. En otras palabras, el crecimiento se convertía no sólo en el medio para alcanzar el desarrollo, sino en el fin del desarrollo mismo. Y aunque ciertamente siempre hubo disidentes, éstos, más que cuestionar la prioridad del crecimiento como tal, han tendido a matizarla resaltando la importancia de la distribución de beneficios generados por el crecimiento” (GRIFFIN, 2001: 25).

El principal teórico de los enfoques desarrollistas fue Rostow quien, en su obra *Las Etapas del Crecimiento Económico* (1961), diferenciaba cinco etapas que cualquier sociedad ha atravesado, atraviesa o atravesará a lo largo de su historia:⁷ 1º) La etapa tradicional en la que es imposible conseguir la productividad necesaria para el crecimiento. 2º) La etapa de la transición en la que se empiezan a producir algunos cambios modernizadores en la industria y en la agricultura y en la que cabe realizar fuertes inversiones de capital fijo a partir de los excedentes del sector primario. 3º) La etapa del despegue económico que se caracteriza, una vez alcanzado el umbral de la productividad necesario, por su extensión a todos los sectores económicos, que tendrán tasas de crecimiento y de inversión sostenidas, especialmente en la industria manufacturera. Además se impone en este estadio la modernización institucional. 4º) La etapa de la madurez, que supone la difusión del progreso tecnológico en todos los sectores y la consolidación de la modernización. 5º) La etapa del consumo de masas, en la que, cubiertas las necesidades fundamentales, se desarrollan nuevas formas del bienestar a través del consumo de bienes duraderos, servicios, etc.

Los planteamientos desarrollistas partían de la idea de que no sólo era importante, sino que también era posible, que todos los países se desarrollaran económicamente siguiendo el modelo descrito anteriormente, que responde al modelo de desarrollo de los países más industrializados de la época. Es importante que se superen los problemas internos (escasa tecnología, escaso ahorro e inversión, escasa cultura emprendedora) que impiden que se pase a una etapa sucesiva. Los países subdesarrollados están inmersos en el círculo vicioso de la pobreza (NURSKE, 1953) que les impide producir más al no disponer del capital necesario, lo cual a su vez es producto de la nula capacidad de ahorro que se debe a la baja productividad.

La inversión productiva, el crecimiento económico y la industrialización se convierten en los elementos centrales de todo el análisis y del proceso que habría de permitir el tránsito desde el subdesarrollo hasta el desarrollo (UNCETA, 1996).

⁷ Descrito así en VIDAL VILLA et al (1995: 347).



Es precisamente en este momento histórico cuando se gesta todo el sistema de cooperación al desarrollo, creando instituciones apropiadas, que deberían transferir a las sociedades subdesarrolladas los recursos financieros y técnicos necesarios para que los países subdesarrollados pudieran despegar de su etapa tradicional y alcanzar la etapa de madurez.

1.2.2. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.

MULTILATERALISMO HEGEMÓNICO DEL BLOQUE CAPITALISTA Y SOCIALISTA

Para poder impulsar y regular la cooperación al desarrollo, se fue gestando un sistema institucional capaz de gestionar los flujos de recursos financieros y técnicos entre el Norte y el Sur, lo que se conoce como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Según Robert Cox (1992, citado en Alonso, 2000), este modelo de institucionalidad ha sido definido como multilateralismo hegemónico, ya que se configuró como un sistema verticalmente jerárquico, donde predominaban los intereses de los dos bloques, y equipado con mecanismos para hacerlos prevalecer. Las confrontaciones entre ambos condicionaron las respuestas a las cuestiones internacionales.

Uno de los principales hitos fue, en el año 1945, la firma de la Carta de las Naciones Unidas. En este documento, es patente la voluntad de los firmantes de superar los efectos de la Segunda Guerra Mundial. La Carta comienza de la siguiente manera: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, determinados a salvar a las generaciones sucesivas de las desgracias de la guerra [...] reafirmamos nuestra fe en los derechos humanos fundamentales [...] y para este fin acordamos utilizar la maquinaria internacional para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos”. Asimismo, el artículo 1.3 de la Carta señala como uno de los propósitos de la Organización “realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo al respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Los constructores de ese nuevo orden internacional eran conscientes de que la globalización registrada en el siglo XIX se había saldado en un gran fracaso (la Iª Guerra Mundial, la crisis de los treinta, el fascismo y la IIª Guerra Mundial) por falta de sensibilidad e ideas ante las enormes desigualdades por ella generadas. El nuevo orden internacional sólo era viable bajo formas de cooperación internacional mucho más articuladas y capaces de tomar en cuenta el factor social (PRATS: 2006).

En el año 1944 se celebró la Conferencia de Bretton Woods, destinada a sentar las bases de un nuevo modelo de cooperación económica internacional capaz de asegurar un nuevo sistema monetario y financiero internacional que superara las crisis de 1929 y a la Gran Depresión de los treinta. En esta Conferencia nacieron el Banco Mundial (fundado originalmente como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y el Fondo Monetario Internacional a los que se les uniría más adelante, en el año 1948, el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT). En 1945, en la Conferencia de San Francisco, se fundaron las Naciones Unidas, que han dado cobijo a diferentes organismos especializados. A partir de 1960 distintos países comenzaron a crear sus agencias especializadas en cooperación al desarrollo y, en ese mismo año, se creó el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) como un foro de donantes en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 1961 el GAD cambiaría



su nombre por el de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También de los años sesenta datan los principales instrumentos que regularon la relación de la Comunidad Económica Europea con sus ex – colonias.

La nueva institucionalidad que se crea en esas fechas tiene como objetivos asegurar la estabilidad política, el crecimiento económico y la justicia social. Para la primera se crea el Consejo de Seguridad, que se vio limitado rápidamente por la dinámica de la guerra fría y el uso abusivo del derecho de veto por parte de las superpotencias. El crecimiento económico se tutelaría por el Banco Mundial, el GATT (hoy Organización Mundial del Comercio, OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Finalmente, la justicia social sería la responsabilidad del estado del bienestar que procuraría empleo, estándares salariales y de trabajo dignos, educación, salud, etc.

Como sugiere Joan Prats (2006), la idea de desarrollo cubría en realidad todo ese conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales. Se seguía viendo el libre comercio como el impulsor del crecimiento económico y de la paz, pero acompañado de mecanismos estatales e internacionales de compensación y distribución. De ahí la insistencia en las funciones sociales que deberían asumir los estados de la posguerra y el reconocimiento de que los países desarrollados tenían que poner en práctica políticas de ayuda exterior, fomento de inversiones, transferencia tecnológica, concesión de tarifas preferenciales y otras para ayudar a los países en desarrollo a devenir miembros de la economía global. A estas políticas se las llamó también políticas de desarrollo o de cooperación al desarrollo (KAPSTEIN, 1999).

Los proyectos eran los principales vehículos de la ayuda y su diseño tendía a seguir un enfoque de abajo a arriba. Los estados receptores no tenían control sobre el destino de la ayuda, que estaba en manos de los países y agencias donantes que priorizaron los préstamos sobre otros instrumentos y la inversión en tecnología e infraestructura sobre otros sectores (ROBB, 2004).

1.2.3. LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS DEL TERCER MUNDO.

EL MOVIMIENTO DE LOS PAÍSES NO ALINEADOS Y LAS TEORÍAS ECONÓMICAS DE LA DEPENDENCIA

Paralelamente a la creación del sistema institucional de la cooperación al desarrollo, basado en las teorías económicas desarrollistas y fuertemente influido por los intereses geopolíticos del bloque capitalista y socialista, lo que aglutinaba a los Estados del Tercer Mundo era su deseo de no implicación en la Guerra Fría y la voluntad de querer un desarrollo económico difícil de conseguir en el mercado mundial del capitalismo o a través de la iniciativa de la empresa familiar doméstica (HOSBAWN, 1995; WALLERSTEIN, 2000).

En 1954, cinco líderes que no compartían la bipolarización de la Guerra Fría - el indio Nehru, el egipcio Nasser, el yugoslavo Tito, el indonesio Sukarno y el cingalés Kofelawala – se reunieron y decidieron convocar una conferencia afroasiática en Bandung. En dicha conferencia se reunieron 29 jefes de estado, en su mayoría recién llegados a la independencia, con el objetivo de discutir sus comunes reivindicaciones en la esfera internacional. Uno de los frutos de la conferencia de Bandung fue la constitución del Movimiento de los Países No Alineados (NOAL). El NOAL se centró en reivindicaciones políticas sobre la base de los



principios del anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad. Un episodio importante en la historia del NOAL fue la celebración de la Iª Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). En la Iª UNCTAD, los países del Tercer Mundo urgían a los industrializados a adoptar un nuevo modelo de cooperación internacional que diera prioridad a las relaciones comerciales, de manera que se asegurasen precios equitativos y estables a sus productos y se facilitara su acceso en el mercado mundial (UNCETA y YOLDI, 2000).

Las teorías económicas de la dependencia están muy ligadas a las propuestas que se discutieron en la Iª UNCTAD; Prebisch⁸, primer presidente de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) además de secretario general de la Iª UNCTAD, introdujo el concepto de dependencia y de sistema capitalista escindido en Centro y Periferia.

Las teorías económicas de la dependencia criticaban el paradigma ortodoxo desarrollista por ser ahistórico, mecanicista y sólo centrado en el diagnóstico interno de los problemas de los países no desarrollados, obviando cómo todos estos se insertan en la dinámica económica internacional. Por ello, las sociedades de los países del Sur estaban estructuradas de otra manera puesto que, al ser colonizadas, debieron asumir por la fuerza el modo capitalista de producción pero desempeñando el papel que les convenía a los países colonizadores/industrializados: ser proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados. El planteamiento de Prebisch demostraba que la situación de atraso de los países latinoamericanos tenía su causa principal en la dependencia de la exportación de los productos primarios y la falta de industrialización. Esta aportación dio paso a dos teorizaciones principales: la estructuralista dependista convencional⁹ y la estructuralista dependista marxista¹⁰.

De entre las aportaciones de estas dos escuelas podemos destacar el énfasis en la dependencia de las ex - colonias frente a sus ex – metrópolis, dependencia que se manifiesta en el papel de proveedores de productos primarios y clientes de productos manufacturados provenientes del centro del sistema (fundamentalmente los Estados Unidos). También se pone el acento en el dualismo interno de las sociedades latinoamericanas, con la presencia de fuertes alianzas, alta burguesía y terratenientes, de las clases dominantes que, vinculadas con las dependencias externas, dan lugar al subdesarrollo.

A estas corrientes se suma la escuela del desarrollo desigual, representada fundamentalmente por Samir Amin¹¹, que plantea el problema del subdesarrollo desde una óptica global. El sistema capitalista, centro del sistema, necesita expandirse hacia la periferia para poder seguir con su proceso de acumulación de capital, lo que se traduce en la

⁸ Sus mayores contribuciones están en el texto *El Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (1950), citado en VIDAL VILLA et al (1995).

⁹ Cuyos principales teóricos son Celso Furtado (*Crecimiento Económico de Brasil*, 1964), Osvaldo Sunkel (*El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 1970) y Fernando Henrique Cardoso (*El Proceso de Desarrollo en América Latina*, 1965), citados en VIDAL VILLA et al (1995:316).

¹⁰ En esta corriente destacan Theotonio Dos Santos (*La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina*, 1968) y André Gunder Frank (*Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, 1967 y *El Desarrollo del Subdesarrollo*, 1969). Todas las obras citadas en VIDAL VILLA et al (1995: 317).

¹¹ Sus textos más relevantes son *La Acumulación a Escala Mundial* (1970) y *El Desarrollo Desigual* (1974), citados en VIDAL VILLA et al (1995: 348).



integración asimétrica de la periferia en el mercado mundial. Samir Amin llega a plantear la desconexión del sistema económico mundial como una salida de los países subdesarrollados para salir de la relación de dependencia.

La solución propuesta por los teóricos de la dependencia no pasaba por la sucesión de etapas rostowiana sino por cambiar la inserción en los mercados mundiales de los países de la periferia, como condición básica para romper el bloqueo al proceso de modernización y desarrollo; sin embargo, como destaca Unceta “no puede decirse que los enfoques de la dependencia aportaran nuevos presupuestos en torno a lo que habían venido siendo los ejes fundamentales de las concepciones del desarrollo: aquellas que lo vinculaban al crecimiento económico, la inversión productiva y la industrialización. Sus aportaciones se centraron, como ya se ha dicho, en las aportaciones acerca de su inviabilidad en determinadas circunstancias, las de la dependencia” (UNCETA, 1996: 67-68).

1.3. BALANCE DEL DESARROLLO EN LOS AÑOS 70. LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES

Tras más de veinte años de crecimiento económico, en los años setenta se constataba que no había sido suficiente para poder lograr empleo para toda la población activa del mundo. No se había producido una relación directa entre crecimiento económico y desarrollo. No sólo se observaba esta consecuencia, sino que la distancia que separaba a los países ricos de los países pobres se había acrecentado; en 1973, los países desarrollados, el 20% de la población mundial, habían recibido aproximadamente los dos tercios del ingreso mundial total. Por el contrario, los Países en Vías de Desarrollo (excluida China), con el 50% de la población mundial, habían recibido sólo una octava parte del ingreso mundial.

La cooperación al desarrollo no había funcionado como motor de desarrollo. Esto se debió a diversos factores. Por un lado, las inversiones realizadas en el Tercer Mundo se habían concentrado en sectores con un impacto muy reducido en la transformación de la estructura productiva y la creación de empleo; se había apoyado, con el asesoramiento de las grandes instituciones multilaterales, la financiación de grandes obras de infraestructuras. Por otro lado, los flujos financieros y de cooperación habían estado muy mediatizados por los intereses geoestratégicos de los países donantes y muchas veces condicionados a sus exportaciones, a través de los mecanismos de la ayuda ligada o condicionada. Por último, debido también a la ausencia de marcos democráticos para el debate y establecimiento de las prioridades de desarrollo, muchos gobiernos, apoyados por el bloque socialista o el occidental, dedicaron importantes sumas de dinero a la compra de armamento o a la realización de acciones muy improductivas.

1.3.1. EL GIRO SOCIAL DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO. EL ENFOQUE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Aunque sin renunciar al crecimiento económico como motor del desarrollo, en los años setenta las teorías ortodoxas del desarrollo económico empezaron a tomar en cuenta el aspecto redistributivo del mismo, tanto en el interior de los estados como en las relaciones entre países. Este nuevo enfoque dio origen a una nueva corriente de pensamiento económico sobre el desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas. Como nos recuerda Bustelo, “a la preocupación otorgada al crecimiento sucedió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines (la mejora de la calidad



de vida de la población) y no tanto por los medios (la expansión de la renta per cápita)” (BUSTELO, 1998:143).

El año 1969 fue el inicio formal de una etapa por la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo. Dudley Seers presentaba en la XIª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo en Nueva Delhi, las líneas maestras de un enfoque con alto contenido social: “las preguntas que hay que hacerse sobre el desarrollo de un país son, por tanto, las siguientes: ¿Qué ha ocurrido con la pobreza?, ¿Qué ha ocurrido con el desempleo?, ¿Qué ha ocurrido con la desigualdad? Si todos esos problemas se han hecho menos graves, entonces se ha registrado sin duda un período de desarrollo del país en cuestión. Si una o dos de esas cuestiones centrales han empeorado, y especialmente si lo han hecho las tres, sería muy extraño llamar “desarrollo” al resultado, incluso si la renta per cápita ha crecido mucho. Esto se aplica también, claro está, al futuro. Un plan que no contenga objetivos para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad difícilmente puede considerarse como un plan de desarrollo” (SEERS, 1969, citado en BUSTELO, 1998: 146).

El Banco Mundial, durante la presidencia de Robert McNamara (1968-81), se hizo eco de este nuevo enfoque y su Centro de Investigación sobre Desarrollo, en colaboración con el *Institute of Development Studies* (IDS) de Sussex (Gran Bretaña), publicó en 1974 la obra fundamental de este período: *Redistribución con crecimiento* (Chenery et al, 1974). En este estudio se defendía la necesidad de redistribuir la renta hacia los trabajadores pobres para mejorar la eficiencia y potenciar el crecimiento económico, la extensión del disfrute de los servicios públicos a los más pobres y la participación de los beneficiarios en la planificación y gestión de los servicios.

El Banco Mundial amplió su discurso desde las tradicionales inversiones en infraestructuras de comunicaciones, energía y transporte como motor de desarrollo a otros temas como el desarrollo agrícola, la educación, la salud y la lucha contra la pobreza urbana. Sin embargo, muchos de esos proyectos fracasaron porque se centraron en la prestación de servicios públicos para los más pobres en unos estados con capacidades muy limitadas (PNUD, 1996). Los enfoques redistributivos fueron criticados por ser demasiado poco realistas y no abordar los límites políticos (las resistencias de los grupos de poder) y económicos (los costes para el presupuesto estatal) de tan ambiciosas medidas. Asimismo, en un contexto dominado por la confrontación Este-Oeste, estos programas tenían en muchos casos la intención expresa de desactivar la conflictividad social y política que caracterizó este período y, a la postre, servir a los intereses occidentales en el marco de la Guerra Fría (GÓMEZ y SANAHUJA, 1999). Sin embargo, tuvieron la virtud de atraer la atención de los economistas hacia los variados aspectos del desarrollo: su dimensión social, la participación o el agotamiento de los recursos naturales¹².

Por lo que respecta a los instrumentos de la ayuda, el proyecto siguió siendo el vehículo principal y, al igual que en el período anterior, continuó teniendo un enfoque de arriba abajo, no dejando espacio para los receptores la definición de las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, las agencias donantes empezaron a adoptar el ciclo del proyecto

¹² A finales de los años setenta economistas como Amartya Sen, Paul Streeten y Richard Jolly, quienes luego formarían el núcleo intelectual de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, escribieron sobre la estrategia de las necesidades básicas.

(*Project Cycle Management* o PCM en su terminología anglosajona) como instrumento para la gestión de los proyectos de desarrollo. La manera en la que, en numerosas ocasiones, se empleó el PCM fomentó la visión del proyecto, más como una intervención de tipo técnico y económico, que como un proceso social (ROBB, 2004).

Por otro lado, de la década de los setenta también datan los comienzos de lo que se conocen como los enfoques heterodoxos en las intervenciones de desarrollo (FERRERO, 2008). El primero de estos enfoques es el Diagnóstico Rural Rápido, que supone un cambio de filosofía y metodología incorporando la voz de los habitantes rurales, esto es, reconociendo la importancia del conocimiento local, en la obtención de información, el momento del diagnóstico, para la definición de las acciones de desarrollo.

1.3.2. LAS CRÍTICAS A LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Herederos de las teorías económicas de la dependencia, a finales de los años sesenta y setenta empezó a fraguarse un movimiento intelectual y político a favor de la introducción de cambios profundos en las relaciones económicas internacionales, para favorecer el logro de un desarrollo equitativo entre los pueblos. Fueron los Países No Alineados reunidos en su IV^ª Cumbre en Argel en 1971 los que demandaron la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que defendiera el control sobre sus recursos naturales y sobre las inversiones privadas extranjeras.

La Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional se adoptó en la VI^ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea de Naciones Unidas en 1974. El NOEI establecía el ejercicio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y el control sobre las inversiones privadas extranjeras como los principales medios para cambiar la naturaleza de sus relaciones con el mundo desarrollado. Las medidas aprobadas iban encaminadas a regular el mercado mundial, a través de la creación de un nuevo sistema monetario internacional universal con mecanismos en los que participaran todos los países y que posibilitara la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo. Otra propuesta era la elaboración de nuevas reglas y mecanismos para el comercio de productos, el acceso de las manufacturas de los países en vías de desarrollo a los mercados mundiales y la creación de condiciones favorables para facilitar la transferencia tecnológica.

Como destaca Sami Naïr, “la estrategia del NOEI presentaba un hecho ciertamente paradójico: por un lado los países de la periferia buscaban la autonomía del centro, pero al mismo tiempo necesitaban la tecnología y el dinero de los países del centro. Una de las consecuencias de esta realidad fue la deuda y su crisis posterior a partir de la finalización de los años setenta” (NAÏR, 1997a: 57).

1.3.3. LA CRISIS ECONÓMICA

Mientras que Europa y Japón crecían de manera notable y hacían que sus productos fueran cada vez más competitivos frente a los norteamericanos, la economía de los Estados Unidos entraba en una época de recesión agravada por el desgaste económico de la guerra de Vietnam. En los acuerdos de Bretton Woods se había otorgado al dólar el papel de



centro del Sistema Monetario Internacional estableciendo una paridad fija del dólar por oro (una onza de oro equivalía a 35 dólares); además, el dólar era la principal moneda de reserva internacional, con lo cual una devaluación tendría el efecto inmediato de empobrecer a todos los países con dólares en sus reservas. En 1971, Estados Unidos efectuó su primera devaluación, seguida de otra en 1973. Tras esta última devaluación, pudo darse por muerto y desaparecido el sistema monetario internacional ideado en Bretton Woods, aunque formalmente no se reconocería hasta 1976 (VIDAL VILLA *et al*, 1995).

Las devaluaciones perjudicaron a todos los países que tenían sus reservas en dólares; un grupo de esos países fueron los exportadores de petróleo quienes, para conservar el beneficio obtenido de la venta de sus barriles, decidieron subir unilateralmente los precios del crudo. Los efectos se sintieron en todo el sistema capitalista; para los países industrializados no productores (Japón y Europa Occidental) se tradujo en una crisis económica profunda que produjo desempleo e inflación. Para los países de la Periferia, dependió de si eran o no productores de petróleo; la mayor parte estaban en esta última categoría y para ellos supuso un freno a la industrialización por sustitución de importaciones en las que estaban inmersos muchos de ellos.

Por lo que se refiere al debate sobre el desarrollo y la cooperación, como argumentan Unceta y Yoldi, “aunque en los primeros años de la década primó una cierta preocupación para revisar las pautas de la cooperación y centrar la atención en las necesidades básicas, lo cierto es que poco a poco las nuevas condiciones de la economía internacional comenzaron a marginar los debates sobre el desarrollo, centrándose la atención de los círculos políticos de los países industrializados en las propuestas para combatir la crisis y muy especialmente la inflación y el desempleo” (UNCETA y YOLDI, 2000: 60).

Las propuestas del NOEI quedaron como una referencia histórica y, lo que es más importante, empezaban a ganar terreno los defensores del liberalismo y de hacer del mercado el eje de todos los procesos económicos. En los años siguientes, el debate se centraría en cómo hacer frente a la crisis económica derivada del problema de la deuda externa, en cuya resolución el mercado va a pasar a desempeñar un papel fundamental en detrimento del Estado. El debate sobre las necesidades básicas y otras reflexiones pasarán a un segundo plano en la agenda de los Estados industrializados y la cooperación al desarrollo iniciará un período de declive.

I.4. Los Años 80. LA CRISIS DE LA DEUDA: LA DÉCADA PERDIDA

I.4.1. LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA RESPUESTA DE LA ECONOMÍA ORTODOXIA DEL DESARROLLO.

LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES: EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LOS PLANES DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La crisis de la deuda externa, que se sintió especialmente en los casos de África y América Latina, representó un fenómeno de gran importancia en el debate sobre la problemática del desarrollo.



Un efecto derivado del incremento de los precios del petróleo fue que los Gobiernos de los países productores aumentaron sus divisas (los llamados petrodólares) y buscaron situarlos en la Banca internacional europea, japonesa y, sobre todo, de los EE.UU. Esto hizo que la Banca Privada internacional, para rentabilizar sus depósitos, se lanzara a la búsqueda de empresas y países a los que ofrecer sus préstamos y créditos a bajos tipos de interés, pero con una cláusula de variabilidad. Esto supuso la entrada de la Banca Privada en los flujos financieros Norte-Sur en detrimento de los fondos financieros de carácter público. Las condiciones de financiación cambiaron en 1982; para muchos países fue imposible hacer frente no sólo al monto de la deuda contraída, sino también a los intereses de la misma. México fue el primer país en declarar una moratoria en 1982, lo que hizo que se extendiera el pánico en los mercados financieros y cundió el ejemplo en otros países de la región.

Por lo que afecta al debate sobre el desarrollo, la crisis de la deuda supuso, por un lado, que las economías de muchos países deudores entraran en quiebra mientras que las de los países occidentales se beneficiaban del flujo de capitales que volvía a la Banca Privada, lo que atenuó los efectos de la crisis en la que el Norte industrializado estaba sumido. Por otro lado, marca el comienzo de un proceso de crisis del Estado desarrollista postcolonial y el abandono de las políticas económicas de talante nacionalista. También significó la adopción de un modelo económico, de inspiración neoliberal, conocido como el Consenso de Washington, basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador, con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción en la economía mundial¹³.

Según John Williamson, la definición convencional del Consenso comprendía diez aspectos de política económica: “1) equilibrar el presupuesto público, 2) reducción y reestructuración del gasto público, eliminando los gastos improductivos, 3) reforma fiscal mediante el aumento de la imposición indirecta, 4) liberalización de los tipos de interés, 5) liberalización cambiaria, 6) liberalización comercial, eliminando el proteccionismo y adhesión a las reglas del GATT-OMC, 7) promoción de la inversión extranjera, 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación de los mercados y 10) protección de los derechos de propiedad” (WILLIAMSON, 1990: 20-21 y 1998: 72-82).

La adopción del Consenso como modelo de política económica fue impulsada por la aplicación de las políticas de ajuste estructural y reforma económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El objetivo era disminuir el déficit público (la diferencia entre ingresos y gastos del Estado) y el déficit externo (la diferencia entre importaciones y exportaciones). Para ello se tenían que implementar políticas de reducción del gasto público (fundamentalmente el gasto social), de disminución de los salarios reales, de privatización de empresas públicas y, de manera más general, de liberalización de la economía.

La principal consecuencia fue la fuerte disminución del gasto público y el desmantelamiento del Estado, con el consiguiente impacto en la capacidad de incidir en los procesos

¹³ Como señala Sanahuja (2001), la expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por John Williamson para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta, aunque en años posteriores se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de liberalismo, y la agenda del “Consenso” se ha ampliado notablemente.



de desarrollo. Se pasó así – en poco más de una década - de un sector público excesivamente dimensionado y poco eficiente, a una acelerada liberalización económica en la que el desarrollo social quedó huérfano de instrumentos capaces de hacerlo avanzar, todo ello en un contexto en el que la caída de las rentas de los sectores más desfavorecidos se hizo más alarmante (UNCETA y YOLDI, 2000).

Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, las políticas de ajuste tuvieron los siguientes efectos: en primer lugar, muchos organismos donantes condicionaron la entrega de Ayuda Oficial al Desarrollo al cumplimiento de los planes de ajuste estructural impuestos a cada uno de los países. En segundo lugar, se incorporó a la agenda de los donantes un mayor protagonismo de la empresa privada y un enfoque mucho más favorable al mercado y a la liberalización económica. En tercer lugar, debido al fuerte recorte en el gasto social, muchos proyectos de cooperación al desarrollo fracasaron, como consecuencia de falta de financiación local para poder continuar con el mantenimiento de los servicios construidos con la financiación de la cooperación al desarrollo. Por último, hay que destacar que la condicionalidad de los planes de estabilización, inicialmente prevista para el ámbito económico, se fue extendiendo a otras áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluidos los sistemas políticos, la vigencia de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, etc. Esto demuestra que la ayuda y la condicionalidad que ella trae aparejada son un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial – el orden liberal de las “democracias de mercado” –, lo que supone una homogeneización del espacio político funcional a los intereses hegemónicos del proceso de globalización (Hettne, 1995; Unceta y Yoldi, 2000; Sanahuja, 2001).

1.4.2. OTRAS VISIONES DEL DESARROLLO.

LA DECLARACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO Y EL AJUSTE CON ROSTRO HUMANO

Otro hito relevante en el debate sobre el desarrollo y la cooperación en los años 80 lo constituye la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986¹⁴. En el Preámbulo de la Declaración se define el desarrollo como “un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Asimismo, en su artículo 1, se vincula el desarrollo a los derechos humanos de manera que el desarrollo se entiende como derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

¹⁴ El valor jurídico del derecho al desarrollo es un tema controvertido entre la doctrina; mientras algunos consideran que se trata de mera retórica, para otros es una síntesis de los derechos humanos ya existentes (G. ISA, 1999). Desde otras perspectivas, también se entiende como un derecho humano en formación, como derecho emergente. Para otros expertos, el derecho al desarrollo es un derecho subjetivo - con lo que ello implica de exigibilidad del derecho en cuestión (RAMÓN, 2000) - con una titularidad múltiple: los Estados y las Organizaciones Internacionales, por un lado, y los pueblos y las personas, por otro (CHUECA, 1997).

Según Gómez Isa (1999), algunas de las contribuciones que la Declaración del Derecho al Desarrollo ha producido en el debate sobre el desarrollo y la cooperación son las siguientes: por un lado, ha resaltado el vínculo existente entre el respeto a los derechos humanos y el desarrollo. Esta idea será retomada en posteriores conferencias celebradas por las Naciones Unidas en la década de los 90 y entrará en el debate sobre el desarrollo de este siglo. Por otro lado, la Declaración del Derecho al desarrollo destacó la participación como medio esencial para la promoción del desarrollo y para asegurar la plena realización de los derechos humanos.

La década de los ochenta también se recordará porque, a la vez que se imponían los planes de ajuste a la mayoría de los países del Sur, empezaban a reconocerse los efectos negativos de los mismos en las capas más desfavorecidas de la población. En 1987, UNICEF publicó *Ajuste con rostro humano* (CORNIA et al, 1987) y, posteriormente, los donantes introdujeron en sus políticas de desarrollo el impacto social del ajuste estructural. Asimismo, a causa de los efectos negativos de estos programas, los donantes multiplicaron las subvenciones a las organizaciones no gubernamentales para que se hicieran cargo de los programas sanitarios y educativos que los estados habían dejado de atender debido al recorte del gasto social.

En 1985, con la publicación del libro *Putting people first* (Poniendo a la gente en primer lugar, editado por Michael Cernea) se produjo un cambio en la manera convencional de entender los proyectos puesto que se puso el acento en que el desarrollo tiene que ver con la gente, a las organizaciones sociales y su conocimiento e instituciones (ROBB, 2004). Esto supuso la introducción de otras disciplinas, como la antropología, en un terreno dominado hasta el momento por las disciplinas económicas (GRILLO, 2002).

1.5. LOS AÑOS 90. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, LA DIFUSIÓN DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO Y EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

El desplome de la Unión Soviética y el fin de la confrontación Este-Oeste han sido un factor de gran importancia, ya que han dado paso a un proceso, aún no resuelto, de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala mundial (SANAHAJA, 2001).

Como sostiene Hosbawn (1995), la guerra fría había transformado la escena internacional en tres sentidos: en primer lugar, había eliminado o eclipsado totalmente las rivalidades y los conflictos, salvo uno, que configuraron la política mundial antes de la IIª Guerra Mundial. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, se había estabilizado lo que era un estado de las cosas provisionales y por fijar. Pero la estabilización no era la paz. No obstante, los conflictos estaban controlados o amortiguados, por el miedo a que provocaran una guerra abierta entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En tercer lugar, la guerra fría había llenado el mundo de armas; durante los más de cuarenta años que duró, las superpotencias compitieron por ganar amigos e influencias repartiendo armas por todo el planeta. Cuando, con la caída del Muro de Berlín, se rompe este frágil equilibrio, afloraron los conflictos, hasta el punto que los años que siguieron a 1989 presenciaron un mayor número de operaciones militares en más lugares de Europa, Asia y África de lo que



nadie podía recordar, aunque no todas fueran calificadas como guerras¹⁵. Otra herencia del período de la guerra fría fue la pérdida del monopolio estatal de los medios de destrucción. Su democratización y privatización transformaron las perspectivas del conflicto y violencia en cualquier parte del mundo.

Desde el punto de vista comercial, económico, financiero y tecnológico, la disolución del campo socialista deja la escena mundial bajo la influencia de tres bloques altamente interpenetrados por la internacionalización del capital: Estados Unidos junto con Canadá y con hegemonía sobre América Latina; la Unión Europea, con un proceso de expansión hacia la Europa Central y Oriental, y la ex URSS, extendiendo también su hegemonía hacia África, el Medio Oriente y los Países Mediterráneos; y Japón, cuya expansión se desarrollaría en el Sudeste asiático y el Pacífico, con China como pilar militar y abastecedor de materias primas de este bloque (VIDAL VILLA, 1998).

Los efectos que estos cambios han tenido y siguen teniendo para el sistema de cooperación al desarrollo son múltiples: por un lado, han hecho disminuir el interés hacia determinadas zonas geográficas del mundo, lo que ha afectado directamente a la menor preocupación de las principales potencias por alguno de los países más pobres. Por otro lado, tras el derrumbe de la economía soviética, las políticas neoliberales del Consenso de Washington, comentadas en el apartado anterior, recibieron un gran impulso. El mercado fue presentado como la única alternativa para la organización de la vida económica, y el modelo soviético, de fuerte intervencionismo estatal, como un obstáculo para el buen funcionamiento de la economía.

1.5.1. LA DIFUSIÓN DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO

Por lo que se refiere al debate teórico sobre el desarrollo, a nuestro juicio, una de las mayores contribuciones que se producen en la década de los 90 es la difusión del concepto de desarrollo humano. Los estudios de Amartya Sen y Martha Nussbaum, entre otros autores, y la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD desde el año 1990 hasta la actualidad, contribuyen a la propagación de este enfoque del desarrollo. Su tesis central es la que acertadamente subraya Prats (2006): frente a las concepciones utilitaristas del desarrollo, que entienden que su finalidad última es la producción de la mayor utilidad global - de ahí que el componente fundamental para el desarrollo fuera el crecimiento, su indicador fundamental resultara ser el PIB per cápita y la idea de justicia social se limitaba a la exigencia de una mejor distribución de los bienes – se abre paso una concepción de desarrollo diferente, la noción de desarrollo humano, en la cual en el centro se encuentra el ser humano y el desarrollo se entiende como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas.

Esta aportación es especialmente relevante por dos motivos: por un lado sitúa al ser humano como centro del proceso de desarrollo y no como medio para el logro de otros objetivos como puede ser el crecimiento económico y, por otro, el desarrollo pasa a ser algo

¹⁵ Liberia, Angola, Sudán y el Cuerno de África, la antigua Yugoslavia, Moldavia, varios países del Cáucaso, Oriente Medio, la antigua Asia central soviética, Afganistán, son ejemplos de conflictos que en la mayoría de las ocasiones no se acomodaban a las denominaciones clásicas de guerra internacional o civil, pero que sí constituían verdaderos enfrentamientos armados.



referente a las personas y no a los países, tal y como había sido defendido por la doctrina sobre el desarrollo desde Adam Smith (UNCETA, 1999).

Además, la aparición del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD ha tenido dos consecuencias importantes para el debate sobre el desarrollo. En primer lugar ha conseguido romper con el monolitismo existente hasta la fecha, en el que las únicas estadísticas amplias sobre desarrollo disponibles eran los informes del Banco Mundial que medía el desarrollo en función del PIB per cápita, relacionando directamente desarrollo con crecimiento económico. En segundo lugar, ha logrado poner en primer plano otros aspectos del desarrollo a través de la elaboración de un nuevo índice para la medición de los niveles de desarrollo: el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Las distintas conferencias mundiales auspiciadas por las Naciones Unidas en la década de los noventa han contribuido a difundir el paradigma del desarrollo, a la vez que se iba poniendo el acento sobre las consecuencias del proceso de globalización a escala planetaria y se plantean propuestas revisionistas de este proceso. Como destaca Alfonso Dubois, estas conferencias han modificado, de alguna manera, la visión hegemónica del paradigma de Washington al resaltar precisamente dimensiones que éste dejó de lado: “la preocupación por la erradicación de la pobreza o, en un sentido más amplio, los objetivos de desarrollo social, y, la especial atención a las personas como destinatarios principales de los beneficios del desarrollo, pueden señalarse como las principales características y novedades que comparten las conclusiones de estas conferencias” (DUBOIS, 2000a:31).

1.5.2. LA CONFERENCIA DE RÍO DE 1992. LA DIMENSIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

En la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁶, se aborda la dimensión de la *sostenibilidad* del desarrollo. La primera formulación del concepto de *desarrollo sostenible* se elabora 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en el informe *Our Common Future* (más conocido como el *Informe Brundtland*), en el que se define el desarrollo sostenible como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias. En la Conferencia de Río se aprobó un documento denominado *Agenda 21* en el que se declara que si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y se les presta más atención se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero. Asimismo, en la Agenda 21 se apuesta por la cooperación mundial para lograr estos objetivos. Según Victoria Abellán (1997), la Agenda 21 se perfilaba como una estrategia internacional de desarrollo que viene a superponerse a las anteriores estrategias de Naciones Unidas; esta estrategia está caracterizada por a) desplazar su centro de interés a los países desarrollados, b) promover la evolución hacia modalidades de producción y de consumo sostenibles c) la erradicación de la pobreza y d) la cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países subdesarrollados.

¹⁶ Anteriormente se había celebrado en 1972 en Estocolmo la Conferencia sobre el Medio Humano en la que se había aprobado una Declaración en la que se vinculaba el desarrollo de los países del Sur con el medio ambiente. El contenido de esta conferencia y de otros eventos internacionales en los que se relaciona el medio ambiente y el desarrollo están tratados en Martín Arribas (1997).



Tras la Conferencia de Río, se han celebrado otras conferencias internacionales relacionadas con los efectos ambientales del modelo de desarrollo imperante. Algunas de las más relevantes han sido la Conferencia de las Partes (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) realizada en Kyoto en 1997 y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, celebrada en 2002 y conocida también como Río + 10.

Además de las contribuciones de Naciones Unidas, nos parece especialmente relevante para el debate sobre el desarrollo sostenible la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad* (Carta de Aalborg) firmada por más de trescientas autoridades locales europeas tras la clausura de la Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles, celebrada en Aalborg, Dinamarca, en mayo de 1994. En este documento se liga la sostenibilidad al nivel local (idea que ya estaba planteada en la Agenda 21 de Río) y se reconoce la *dimensión social y política de la sostenibilidad*, que se vincula, respectivamente, con la igualdad y la participación ciudadana en la gestión local (HEWITT, 1995).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas y de las interesantes iniciativas que se están desarrollando en ciudades del Norte y del Sur para llevar a la práctica una gestión local respetuosa con el medio ambiente, equitativa y que involucre a la ciudadanía, son muchas las voces que opinan que el discurso sobre el desarrollo sostenible se ha ido despolitizando. Naredo (1999a) afirma que en las últimas conferencias sobre Hábitat (como la de Estambul en Turquía en 1996) los objetivos se reducen a la consecución de un medio ambiente de calidad y viviendas adecuadas, mientras que en las que se celebraron en los años setenta (como la de Vancouver de 1976) se insistía en la necesidad de asociar las mejoras de calidad de vida y el ambiente a reivindicaciones políticas de igualdad, libertad, no injerencia, etc. Asimismo, la despolitización también se observa en la reducción del papel del estado para atender los objetivos de la protección y conservación del medio ambiente, en beneficio de las entidades locales y de la iniciativa privada (empresas, ONG, etc.). El instrumento de la planificación de los setenta, da paso “al funcionamiento regulado de mercados mediante el hábil manejo de los instrumentos económicos, siguiendo principios como el “quien contamina paga” o exigiendo estudios de “impacto ambiental” (NAREDO, 1999a:10).

Para diferentes teóricos del área de la economía ecológica (Naredo, 1999a, 1999b, Martínez Alíer, 1995), los principios económicos y los intereses de los países del Norte dominan el discurso ecológico, ignorando las verdaderas causas del deterioro ambiental del planeta. La reflexión, según estos autores, debería ir encaminada hacia un cambio en profundidad del sistema socioeconómico imperante, de tal manera que sus objetivos no prevalezcan por encima de los de equidad y de sostenibilidad.

1.5.3. LA CONFERENCIA DE VIENA DE 1993. DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

Las determinaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en el verano de 1993, avanzan en el sentido de reconocer que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta



la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Asimismo, se reafirma el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales y se establece que el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Por último, se vincula el desarrollo con los derechos humanos y la democracia como conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.

Hay que destacar que la vinculación entre desarrollo y democracia es una de las condicionales de gran parte de las agencias donantes del sistema de cooperación al desarrollo en la década de los noventa. Existen estudios que demuestran que los procesos democráticos favorecen los procesos de desarrollo¹⁷ y que los totalitarios los obstaculizan, pero también hay que cuestionar el uso de la condicionalidad democrática en la cooperación al desarrollo cuando se apoyan determinadas estructuras e instituciones económicas y monetarias que no son en absoluto democráticas y que, en sus políticas de ayuda al desarrollo, numerosas veces llegan a imponer condiciones que dificultan el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural en relación con los derechos económicos y sociales.

1.5.4. LA CONFERENCIA DE BEIJING 1995. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Otro tema presente en el debate sobre el desarrollo en los últimos años ha sido el estudio del rol de la mujer en los procesos de desarrollo y la propuesta política a favor de la construcción de relaciones de género equitativas. Esta es la filosofía de la denominada *perspectiva de género*, la cual no sólo subraya la dimensión analítica de la categoría de género, sino su potencial político y transformador de la realidad (MURGUIALDAY, 1999).

La IVª Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 supuso un importante hito para la difusión de este concepto. Con anterioridad, en los años setenta, se había formulado el enfoque MED (“Mujer en el Desarrollo”) reconociendo que la mujer había sido marginada del proceso de desarrollo y que necesitaba ser integrada en el mismo. El enfoque MED tenía por objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada. Es decir: el desarrollo necesita a las mujeres. Para esto pone el énfasis en el papel productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado. Sin embargo, como sostiene Carmen De la Cruz (1998: 26), “el enfoque MED tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o en proyectos con un “componente” de mujer. Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales reforzando sus roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo”.

¹⁷ Véanse, entre otros, los trabajos de Amartya Sen (2000a) que demuestran que no ha habido hambrunas en un país independiente que tuviera un sistema de gobierno democrático y una prensa relativamente libre.



A partir de la Conferencia de Beijing de 1995, las agencias de Naciones Unidas, organismos multilaterales como el CAD y muchas organizaciones no gubernamentales asumieron el enfoque de las relaciones de género para abordar los retos de la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. Otra aportación relevante de dicha Conferencia fue la discusión de la *Plataforma de Acción de las Mujeres* (PAM), documento en el cual se identifican los obstáculos que han impedido el progreso de las mujeres en la década 1985-95. Dichos obstáculos se pueden sintetizar en 12 “esferas críticas de especial preocupación”: la creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer, la desigualdad de acceso a la educación, a la salud, a la participación en las estructuras políticas, económicas y al ejercicio del poder, la violencia contra las mujeres, la mujer en los conflictos armados, los insuficientes mecanismos legales y formales para el progreso de las mujeres, la presencia estereotipada y poco participativa de las mujeres en los medios de comunicación, las mujeres y el medio ambiente y los derechos de las niñas (UNCETA y YOLDI, 2000).

Según Murguialday (2000), los principales rasgos de este nuevo enfoque de género comparten las siguientes características: en primer lugar, considerar que el problema no es la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, o su falta de formación, créditos o recursos, sino los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre hombres y mujeres. En segundo lugar, estas desigualdades no afectan sólo a las mujeres, sino al desarrollo en su conjunto; por tanto, la desigualdad debe considerarse una cuestión social. Por último, no se trata de incorporar a las mujeres en los programas y proyectos existentes, sino de reformar éstos de tal manera que reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres.

A este enfoque se le conoce como *Género en Desarrollo* (GED). Las impulsoras del GED¹⁸ han propuesto el *análisis de género* como el instrumento básico para obtener información sobre las relaciones entre hombres y mujeres en un contexto determinado y como herramienta para diseñar acciones de desarrollo y ayuda humanitaria (MURGUIALDAY, 2000).

El enfoque GED también puede estar presente en las intervenciones políticas. Según Kaaber (1994), existen políticas ciegas al género que, aunque puedan parecer neutrales, están implícitamente sesgadas a favor de lo masculino, ya que se basan en la premisa de que los actores de desarrollo son masculinos y que las necesidades e intereses de los hombres son los que merecen atención. Las políticas *redistributivas de género*, en cambio, intentan cambiar las relaciones de género existentes para hacerlas más equitativas, justas y solidarias, redistribuyendo los recursos, responsabilidades y el poder entre hombres y mujeres.

1.5.5. LA CONFERENCIA DE COPENHAGUE DE 1995. DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD

La preocupación sobre el aspecto redistributivo del desarrollo se debatió en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995; allí se vincularon las relaciones existentes entre el desarrollo y la equidad, poniéndose de manifiesto los problemas de marginación y pobreza en los que vive la mayor parte de la humanidad.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, Moser (1993) y De La Cruz (1998). También puede consultarse la información contenida en el sitio web de la red WIDE (<http://www.wide-network.org> [fecha de consulta: noviembre de 2008]), red dedicada a la investigación de las políticas de desarrollo desde la perspectiva de género.

Una de las propuestas que se plantearon en la cumbre de Copenhague de 1995 fue la *Iniciativa 20:20*. Esta iniciativa partía de la constatación de que no es posible el desarrollo humano si no existe una inversión adecuada en servicios sociales. Por ello, se proponía que el 20% de la corriente de ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo se destinara a servicios sociales básicos. Los organismos internacionales promotores de esta iniciativa¹⁹ cifraban este esfuerzo entre 30000 y 40000 millones de dólares (PNUD, 1994).

La propuesta no fue aceptada en Copenhague, pero en abril del año siguiente representantes de cuarenta países se reunieron en Oslo para debatir la aplicación de la iniciativa 20:20. El resultado fue el llamado “Consenso de Oslo”, en el que se definieron esos servicios básicos - enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento - y se estimó el apoyo a los mismos (UNCETA y YOLDI, 2000).

En un estudio realizado conjuntamente por distintos organismos multilaterales (PNUD et al, 1998) se constataba la lentitud con la que se avanzaba hacia la aplicación de la iniciativa 20:20, a pesar del consenso formal existente sobre la necesidad de priorizar el desarrollo social. En este documento se afirma que los recursos financieros destinados a los servicios sociales básicos eran sólo dos tercios de los necesarios y que se necesitaba un incremento de unos 70000 u 80000 dólares para ofrecer una cobertura universal, algo que contrasta con la reducción de las partidas de cooperación al desarrollo (EIZAGÜIRRE, 2000).

1.5.6. 2000: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.

Antes de que terminara el año 2000, los países que están representados en la Asamblea General de Naciones Unidas se reunieron en la denominada Cumbre del Milenio para reiterar su compromiso en la defensa de los valores fundamentales de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. A esta Declaración se la conoce como la Declaración del Milenio y, por lo que respecta al desarrollo, se fijan una serie de objetivos para este milenio, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la tabla 1.3 se exponen los ocho ODM con una selección de algunos de sus indicadores.

¹⁹ PNUD, UNESCO, UNICEF, FNUAP y la OMS.



Tabla I.3. Objetivos del Desarrollo del Milenio e indicadores

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	INDICADORES
ODM1: Erradicar la pobreza y el hambre extrema	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, el de las personas que padezcan hambre y el de las personas que carezcan de acceso al agua potable.
ODM2: Lograr la enseñanza primaria universal	Velar para que, en el 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y para que todos y todas tengan acceso a todos los niveles de enseñanza.
ODM3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y en todos los niveles de educación antes de fin de 2015.
ODM4: Reducir la mortalidad infantil y ODM5: mejorar la salud materna	Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
ODM6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Haber detenido y comenzado a reducir, para el 2015, la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
ODM7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de los recursos ambientales. Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.
ODM8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Alentar a la industria farmacéutica a que aumente la disponibilidad de los medicamentos esenciales; establecer formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil; velar para que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías.

Fuente: elaboración propia

Estos objetivos han servido para colocar la lucha contra la pobreza en el primer plano de la agenda del desarrollo, ya que los compromisos adquiridos a través de la Declaración del Milenio han sido ratificados en todas las conferencias internacionales que han tenido lugar desde la fecha: la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo también en 2002; la Declaración Ministerial de Doha, celebrada en 2001 en el marco de la Organización Mundial del Comercio, la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda etc. Los ODM y los compromisos suscritos en los tres foros han cristalizado en el *Pacto del Desarrollo del Milenio*, presentado en el Informe del PNUD de 2003.



Pero no sólo los ODM han colocado la lucha contra la pobreza en primer plano; también el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han adoptado el Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework* en su terminología inglesa) que supone un cambio sustancial en el enfoque del desarrollo de estos donantes. La visión del desarrollo que plantea es multidimensional; además, se pone el acento en la coordinación entre todos los actores involucrados resaltando los beneficios del partenariado entre gobiernos, agencias de ayuda, sociedad civil, sector privado y, por último, se enfatiza la importancia de que sea el país el que dibuje su propia estrategia de desarrollo y no los donantes (Robb, 2004; Ferrero, 2008). Sobre todas estas cuestiones volveremos en el último apartado de este capítulo dedicado a analizar la problemática actual del sistema de cooperación.

1.5.7. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

¿Es la globalización un proceso únicamente económico, o tiene distintas dimensiones? ¿Es un fenómeno de los años 90 o tiene su origen en el imperialismo del siglo XIX o incluso en el del XV y XVI? Sobre estas cuestiones hay numerosas controversias e interpretaciones que se han vertido, mayoritariamente, desde el campo de la ciencia económica²⁰. Lo que no se cuestiona es que la globalización tiene una dimensión económica que enlaza con las teorías neoliberales del Consenso de Washington, planteadas en la década de los 80. Como sostiene Vaquero, la “globalización realmente existente puede definirse como el intento de configurar una forma de interconexión mundial basada en las políticas económicas neoliberales” (VAQUERO, 2000: 36). En el proceso de globalización cobran especial relevancia las corporaciones transnacionales, el actor más privilegiado de la globalización²¹. Al mismo tiempo que el politólogo estadounidense Francis Fukuyama (1989) hablaba del *fin de la historia* refiriéndose a que, tras el colapso del sistema comunista, las únicas alternativas viables para la sociedad actual eran la democracia liberal y la economía de mercado, Keinichi Ohmae (1990) popularizaba el término globalización al hablar de las nuevas estrategias de las grandes empresas. Las tesis de Ohmae fueron seguidas por la escuela norteamericana, que veía en la expansión de las transnacionales – sean de banca, servicios o productivas – el aumento de la productividad y la reinserción de las economías en la nueva economía global.

También en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial se asumieron las premisas de la globalización económica. En el caso del primero, que ya venía aplicando desde la década anterior los planes de ajuste estructural, se siguió postulando en los noventa la austeridad, la privatización y la liberalización de los mercados, acompañado de la inversión extranjera. El Banco Mundial defendía un papel más activo del estado, siempre y cuando estuviera armonizado con el mercado. Esto significaba que el estado debía estar poco dispuesto a intervenir y debía someter continuamente su intervención a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno (STIGLITZ, 2002).

²⁰ Véase, por ejemplo, Kofman y Youngs (eds.) (1996), Krugman (1997) y Canals (1997).

²¹ Según M. González-Tablas (2000), las empresas transnacionales tienen una gran importancia por lo que representan cuantitativamente y por lo que apuntan de transformaciones cualitativas. Su grado de cohesionabilidad es alto, son pocas, tienen entre sí relaciones directas e indirectas, con un alto grado de interdependencia. Es alta también su capacidad de intervención, a solas y sobre todo cuando alcanzan a combinarse, superando con facilidad a la de sus interlocutores públicos.



Nos interesa subrayar que la globalización tiene también otras dimensiones además de la económica. Ángel M. González-Tablas (2000) sostiene que la globalización tiene distintas dimensiones que pueden ser agrupadas en tres grandes tipos: la objetiva, la ideológica y la económica. La dimensión objetiva de la globalización hace referencia a dos componentes de la globalización sobre los cuales no es posible negar su existencia. El primero es la globalización de los sistemas físico y biológico, que implica la repercusión de comportamientos puntuales sobre la totalidad planetaria, o el condicionamiento derivado de aspectos de ésta sobre cualquier espacio de la tierra. Existe una clara interdependencia objetiva de rango global que confiere una nueva perspectiva a los procesos demográficos, a la utilización de los recursos no renovables, a la capacidad de la biosfera para absorber y convertir los desechos que genera el modelo de producción y consumo vigente. La segunda componente viene marcada por la contracción espacio temporal del mundo. Como consecuencia de una acumulación progresiva de innovaciones en el ámbito del transporte y la transmisión de información, todo está más próximo, a todo es posible llegar antes sin que la distancia comporte obstáculo para la comunicación.

La dimensión ideológica²² de la globalización tiene que ver con el llamado pensamiento único. Ignacio Ramonet afirma que el primer principio del pensamiento único consiste en anteponer lo económico a lo político: “en nombre del realismo y del pragmatismo se sitúa a la economía en el puesto de mando. Una economía desembarazada del obstáculo social” (Ramonet, 1996:112). Los demás conceptos clave del pensamiento único son: el mercado, especialmente los mercados financieros, la concurrencia y la competitividad, el librecambio sin límites, siempre menos estado, un arbitraje constante en favor de las rentas del capital en detrimento de las del trabajo y la indiferencia respecto al coste ecológico. La dimensión ideológica de la globalización también se observa en el intento de homogeneización cultural. Gracias a la cada vez mayor concentración de los medios de comunicación en manos de pocas empresas, estamos asistiendo a la uniformización de patrones y hábitos de consumo, y a la estandarización de una determinada filosofía de vida, la occidental, que está poniendo en peligro el pluralismo político, social e ideológico²³ y la sostenibilidad ambiental del planeta.

A las tres dimensiones que propone González Tablas, añadimos una cuarta: la dimensión política. Como sugiere Castells (1997), los gobiernos de los países más ricos, representados en el G-7, junto con las instituciones financieras multilaterales, que también representan los intereses de esos mismos países, han impulsado políticas de desregulación de la actividad económica interna (empezando por los mercados financieros), la liberalización del comercio y la inversión internacional y la privatización de las compañías controladas por el sector público (muchas veces vendidas a los inversores extranjeros). La dimensión política también se observa en la pérdida de autonomía de la acción estatal en beneficio de las instituciones supranacionales. Como observa Habermas, “un Estado que está progresivamente

²² Para Alain Touraine (1996), la dimensión ideológica de la globalización es la más relevante, hasta el punto que defiende que ha sido la ideología neoliberal la que ha inventado el concepto de globalización, no siendo ésta más que una construcción ideológica.

²³ Tesis como las de Samuel Huntington (1993), que sostiene que las diferencias culturales (el choque de civilizaciones) serán las que generen los conflictos del Siglo XXI, a nuestro juicio, no son más que un intento de reforzar el predominio de los valores occidentales sobre los de otras culturas.



enredado en las interdependencias entre la economía global y la sociedad global, ve reducirse su autonomía, su capacidad de acción y su sustancia democrática” (HABERMAS, 2001: 5).

José Antonio Sanahuja (2001) sugiere que el proceso globalizador ha cambiado el sistema internacional de ayuda al desarrollo de dos maneras. Primeramente, su carácter básicamente estatocéntrico (puesto que los Estados, como donantes y receptores de ayuda, han tenido un papel central en el sistema de cooperación internacional)²⁴ ha pasado a ser un sistema multicéntrico caracterizado por la multiplicación de actores no estatales con un peso cada vez mayor. Entre ellos destacan las empresas transnacionales (ETN), las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y otros actores subestatales²⁵ diversos como los ayuntamientos, los gobiernos regionales y las instituciones públicas autónomas, como las universidades.

Como muestra, las ETN invirtieron en los países del Sur, en el año 1996, 285000 millones de dólares (casi cinco veces la AOD de ese año) en concepto de inversión extranjera directa (IED). Según las teorías neoliberales, los flujos de IED probarían que el mercado ha asumido totalmente las tareas de financiación del desarrollo. Sin embargo, es fácilmente demostrable que los sectores más pobres de los países del Sur no acceden a los mercados de capital, al no contar con las garantías necesarias para hacer uso del crédito (ALONSO, 1999 y DUBOIS, 2000).

Por lo que respecta a las ONGD, en los últimos años su papel en la canalización de recursos ha aumentado (aunque sigue suponiendo sólo el 10% de la AOD total) y también se han multiplicado sus actividades de incidencia política y su capacidad de actuación en el plano internacional junto con otras organizaciones y movimientos sociales. Sin embargo, debido a la creciente participación de los poderes públicos en la financiación de las actividades de las ONG, a muchas entidades no gubernamentales dedicadas al desarrollo se las critica por haberse convertido en agentes de la política exterior de los Estados y/o en contratistas de programas públicos de cooperación, lo que ha puesto en cuestión su carácter no gubernamental²⁶.

Por último, hay que destacar la presencia de nuevos actores subestatales que utilizan la ayuda al desarrollo como un instrumento de su proyección internacional.

El segundo factor que caracteriza el sistema de cooperación al desarrollo en el actual contexto de la globalización es el progresivo consenso internacional sobre el papel que la cooperación internacional puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del Sur y para proporcionar bienes públicos globales, tales como un medio ambiente no contaminado, la estabilidad macroeconómica global, la paz, etc. Los bienes públicos mundiales son aquellos bienes que acarrearán beneficios que no pueden ser circunscritos fácilmente a un único comprador, pero que una vez que se los aporta son numerosos quienes pueden disfrutar de tales bienes gratuitamente (KAUL *et al*, 1999). Como argumentan Alonso y Sanahuja (2008:

²⁴ Incluso en el caso de las organizaciones multilaterales que disponen de una cierta autonomía en la definición de las políticas y asignación de recursos, éstas siguen estando subordinadas a los intereses estatales. Por ejemplo, los Estados Unidos conservan el poder de veto de las decisiones en el FMI y el BM que son dos de los organismos del sistema de Naciones Unidas que más recursos financieros administran.

²⁵ Lo que en nuestro país se denomina “cooperación descentralizada”.

²⁶ En el capítulo IV de la presente publicación, dedicado a las ONGD, se reflexionará en mayor profundidad sobre el papel de éstas.



194): “el proceso de globalización ha supuesto que bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico han adquirido, en función de las nuevas interdependencias, un rango internacional: es el caso, por ejemplo, de la seguridad nacional o la estabilidad monetaria que difícilmente se pueden gestionar en la actualidad sin un cierto marco de cooperación internacional”.

Este consenso remite a la idea de que el sistema de cooperación puede configurarse como un “régimen internacional”²⁷, cuyos componentes principales serían la obligación moral y política de otorgar ayuda, y el principio según el cual la promoción del desarrollo ha de ser el objetivo al que estén supeditadas las políticas de los actores de la cooperación al desarrollo. Existen además conjuntos de normas, procedimientos de carácter técnico que establecen orientaciones para la concesión, seguimiento y evaluación de la AOD como las que se recogen en el libro del CAD *Principios del CAD para una ayuda eficaz* (CAD, 1995).

Volveremos sobre todas estas cuestiones en el último apartado de este capítulo. Para resumir gráficamente los distintos hitos que han marcado la evolución del sistema de cooperación desde los años 50 hasta nuestros días, presentamos la siguiente figura.

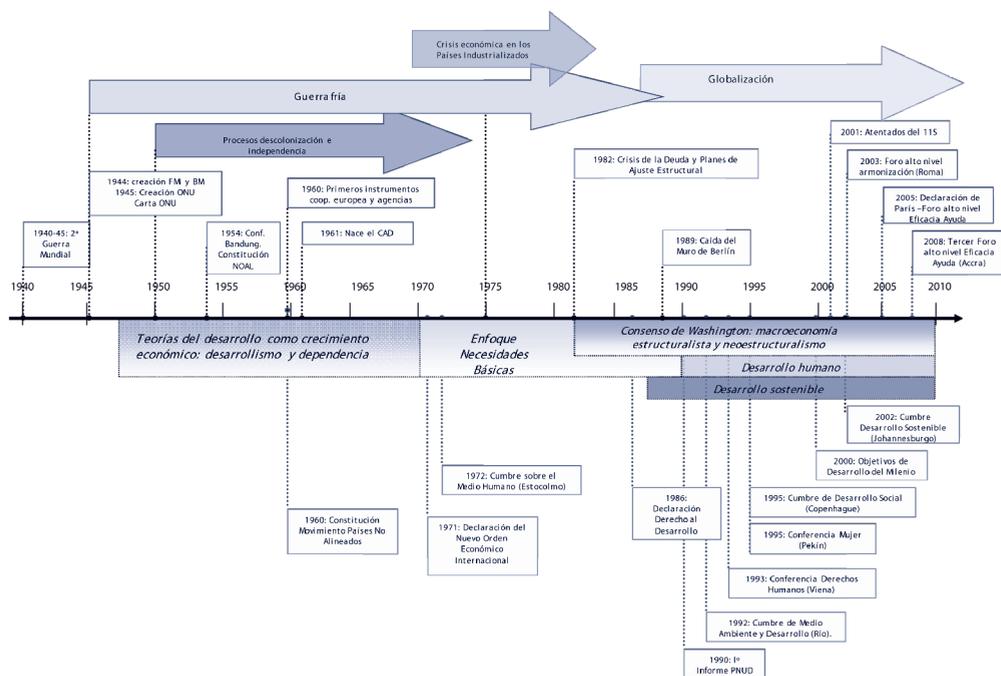


Figura I.1. Principales hitos de la evolución de la concepción de desarrollo y la creación del sistema de la cooperación internacional desde la década de 1940 hasta nuestros días.

Fuente: elaboración propia

²⁷ Entendido como “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales” según la definición de Krasner, S. *Conflicto Estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, p. 2 citado en SANAHUJA, 2001.

I.6. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

Si el final de los años 90 y principios de este siglo han estado marcados por la lucha contra la pobreza, la primera década del siglo XX arranca con la preocupación sobre la eficacia de la ayuda. No se trata de una cuestión especialmente novedosa en el debate sobre la AOD, ya que desde el *Informe Pearson*, publicado en 1969 por el Banco Mundial, existen diferentes análisis realizados por organizaciones internacionales en los que se habla de la crisis de la AOD. Una de las recomendaciones que se realizaba en el Informe era que los países donantes destinaran el 0,7% de su PNB a la ayuda al desarrollo, recomendando su cumplimiento para no más tarde de 1980 (la media en 1968 era del 0,39%). Lo que se constata es que, tras más de 30 años de las recomendaciones del Informe Pearson, las cifras de AOD de los países del CAD no sólo no han alcanzado el 0,7% sino que han disminuido. Según datos del CAD de 2007, la AOD total de los países miembros del CAD ha sido de 106.777 millones de dólares, lo que supone un 0,33 de su PNB, el mismo porcentaje que se destinaba en 1990 (CAD, 2007 y PNUD, 2007-2008).

Con el objetivo de incrementar la AOD para hacer frente a los retos derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2002 Naciones Unidas convoca a la comunidad internacional a la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en la ciudad mejicana de Monterrey. A pesar de las propuestas grandilocuentes de algunos mandatarios²⁸ la Cumbre terminó sin compromisos concretos sobre el aumento de la AOD, ya que no se adoptó un compromiso con plazos o cuantificable en materia de financiamiento al desarrollo, el motivo principal de la cita.

Pero la AOD no es cuestionada únicamente por su baja cuantía, sino que existen otros problemas asociados a las condicionalidades que conlleva, a su volatilidad, a su duplicidad, etc. Todos estos temas son los que se englobarían en el debate sobre la eficacia de la ayuda, debate que alcanza su punto más álgido con la adopción de la Declaración de París en marzo de 2005²⁹, documento consensuado por Ministros y otras autoridades de alto nivel de aproximadamente 90 países del Norte y del Sur, y jefes y funcionarios de 27 organismos de asistencia de todos los países donantes.

Para introducir los acuerdos de esta Declaración nos parece conveniente realizar un breve resumen (no exhaustivo) de las mayores deficiencias de la AOD siguiendo la propuesta de Riddell (2007), uno de los mayores expertos en este campo. Este autor diferencia los principales problemas que presenta la AOD, señalando aquellos problemas causados por los donantes y los que obedecen a los países receptores.

Entre los primeros se encuentran:

- **Problemas de consistencia:** distorsiones causadas por otros intereses de tipo político, comercial o geoestratégico. Estos se plasman en la condicionalidad de la ayuda, no

²⁸ En palabras que pronunció el 14 de marzo en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, propuso aumentar la ayuda estadounidense al desarrollo en 5.000 millones de dólares durante tres años, en beneficio de aquellos países que promueven el buen ejercicio del gobierno, le dan a su pueblo buena atención de salud y educación y adoptan políticas económicas sólidas.

²⁹ Disponible en <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf> [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].



sólo de tipo económico, siguiendo el modelo del Consenso de Washington, sino también de condicionalidad de tipo político. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea – que es junto a sus Estados miembros el principal donante mundial de AOD, ya que juntos proporcionan cerca del 55% de la AOD mundial - la política comunitaria de cooperación incluye condiciones de tipo económico – como el crecimiento económico, el comercio, la potenciación del sector privado, la integración y cooperación regionales – junto con otras de tipo político - el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho y, en los últimos años, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo³⁰. Otra condicionalidad novedosa es la vinculación entre migraciones y desarrollo en un peligroso, a nuestro juicio, discurso de identificar el aumento de la AOD con la disminución de la inmigración (LACOMBA y BONI, 2008).

- **Problemas de volatilidad:** los montos y el destino de la AOD varían de año a año. Algunos estudios sugieren (Hudson y Mosley, 2007) que esta volatilidad se incrementa en lugar de disminuir y que es especialmente patente en países que están saliendo de conflictos, con niveles de AOD que disminuyen repentinamente cuando el país se encuentra en disposición de gestionar los recursos de manera eficaz. Un elemento clave en la volatilidad de la AOD es que ésta sigue siendo algo voluntario, más una obligación moral que otra cosa.
- **Existe una multiplicidad de donantes con procedimientos e intereses distintos.** Se calcula que cada año se producen, de media, 35000 transacciones de AOD y que cada receptor de ayuda tiene que tratar con 25 donantes diferentes, sin contar con los bienes y servicios que proveen las ONGD, en numerosas ocasiones idénticos a los que provienen de la AOD. Los donantes, por tanto, compiten entre ellos en la financiación de proyectos y programas, empleando gestores y consultores con las mismas habilidades y conocimientos, creando estructuras y procesos paralelos para crear, gestionar y evaluar sus intervenciones. Los donantes exigen a los receptores que cumplan con diferentes regulaciones y procedimientos, mientras que los receptores tienen que destinar escasos recursos humanos y tiempo para interactuar con todos los donantes y sus proyectos.
- **Hay pocos incentivos en el seno del sistema de cooperación** para que éste cambie. Sus profesionales tienen pocos espacios para aprender de los proyectos pasados y en curso, dedicando la mayor parte de su tiempo a la gestión de los fondos económicos en detrimento del seguimiento y evaluación de las intervenciones. Eyben (2005) señala que no sólo no se aprende, sino que la manera de aproximarse a estos problemas es totalmente inadecuada para la compleja naturaleza de las relaciones de la ayuda.

También existen problemas en los estados receptores que se manifiestan, fundamentalmente, en el escaso compromiso, capacidad, apropiación y gobernanza³¹ de la AOD. Esto es especialmente

³⁰ Evidencias de esta tendencia pueden apreciarse en el contenido de los nuevos acuerdos de cooperación que ha suscrito la Unión Europea en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto y Líbano y los países centroamericanos y andinos, donde se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas.

³¹ Tal y como señala Riddell (2007: 373), el término gobernanza es un término realmente vidrioso sobre el que los propios donantes no tienen consenso y, por ello, su uso corre el riesgo de no ayudar en la mejora de la eficacia de la ayuda.



evidente en los llamados “Estados frágiles” (nuevo término que incluye los estados en los que fallan los cuatro criterios vistos anteriormente). Riddell señala que no se trata de problemas técnicos, sino que para entender la ineficacia de la AOD son necesarios análisis de tipo político: *“hay pocas respuestas standard para mejorar la gobernanza de la AOD en los países receptores [...] es mucho más aconsejable que [los donantes] dediquen recursos para entender mejor la economía política de los países a los que destinan AOD, apuntando especialmente en tratar de aislar y entender la naturaleza y los efectos de los constreñimientos que limitan la habilidad de la AOD para ser más eficaz”* (RIDDEL, 2007: 377).

La Declaración de París que se mencionaba anteriormente y su Programa de Acción³², aprobado en Accra el 2 de septiembre de 2008, pretenden hacer frente a algunos de los problemas que evidencia Riddell. Se centran, específicamente, en las cuestiones relativas a la multicidad de donantes y la escasa apropiación de la AOD en los países receptores. Por ello, acuerdan elaborar estrategias de desarrollo operativas por parte de los países receptores y donantes que deberían seguir los cinco principios que reproducimos en la tabla siguiente:

Tabla I.4. Principios de la Declaración de París de 2005

PRINCIPIOS	
APROPIACIÓN	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
ALINEACIÓN	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
MUTUA RESPONSABILIDAD	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Fuente: elaboración propia

Además de estas propuestas, existen otras estrategias que han ido adoptando en menor o mayor medida los países donantes y que suponen un cambio en la manera de gestionar la AOD. Entre ellas, Alonso (2007) señala las tres siguientes:

- El propósito de **subordinar la ayuda** a la previa definición por parte de los países receptores de las **Estrategias de Reducción de las Pobreza**, elaboradas por los gobiernos con la participación de la sociedad civil. Esta medida se supone que incrementará la

³² Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].



apropiación de la AOD por parte del país receptor y la hará más coherente, insertándola en un marco de planificación a medio plazo.

- Pasar de la financiación de proyectos a la [financiación de programas](#). Esta medida tiene que ver con la adopción de los marcos de planificación sectoriales (lo que se conoce como los enfoques SWAP, Sector Wide Approach, en inglés). Para que sea exitosa, esta medida depende de la coordinación entre donantes y de la constitución de fondos comunes para la financiación de la planificación (FERRERO, 2008), lo que está ligado con la siguiente novedad de la AOD en estos primeros años del Siglo XXI: el [apoyo directo a los presupuestos de los países receptores](#) (MAXWELL, 2005). De esta manera se pretende fortalecer el control del receptor sobre la gestión de los recursos y evitar la duplicidad de procedimientos que merman las capacidades de los países receptores.

No es objeto de este capítulo entrar en profundidad en el análisis de todos estos instrumentos. Sin embargo, sin menospreciar el esfuerzo real de coordinación que los países donantes están realizando (que significa un avance respecto de la gestión de la AOD en años pasados), sí que nos parece oportuno subrayar algunas de las objeciones que numerosos expertos y organizaciones de la sociedad civil realizan sobre la eficacia de estas medidas³³.

Un grupo de críticas (por ejemplo, EYBEN 2004, ALONSO, 2007) se dirige a la escasa apropiación real que de las Estrategias de Reducción de la Pobreza tienen los países receptores y la prácticamente nula participación de la sociedad civil en las definiciones de las mismas. A esto se suma el excesivo tecnocraticismo de estos instrumentos (caracterizado por textos extensísimos, matrices de monitoreo y sistemas de información estadística) que son muy costosos de producir, difíciles de poner en práctica y, además, distraen al estado de otras tareas básicas en la construcción de estados eficaces (BOOTH, 2008)³⁴.

Otro grupo de críticas evidencia que las condicionalidades de la AOD siguen estando presentes, y siguen primando los intereses geoestratégicos, económicos y empresariales en detrimento de las posibilidades y capacidades de desarrollo de los países empobrecidos (BOOTH, 2008; VVAA, 2008). También se subraya la escasa rendición de cuentas (*accountability*³⁵ en su terminología inglesa) que los países donantes realizan y la necesidad de que

³³ Hay un nutrido grupo de académicos (véase, por ejemplo, BURALL et al, 2006, ALONSO y SANAHUJA, 2007) que abogan por la construcción de un multilateralismo "cosmopolita" que promueva organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas y que permitan asegurar la provisión de bienes públicos mundiales (Kaul et al. 1999). Se trata de críticas que van más allá de asegurar los objetivos de la Declaración de París, ya que se plantean una fuerte multilateralización del sistema de AOD en pro de mejorar su representatividad, legitimidad y eficacia.

³⁴ Alonso (2007) subraya que estos instrumentos han funcionado de forma relativamente eficaz en países que disponen de Estados fuertes y desarrollistas, como Vietnam, pero no en Estados débiles y con estructuras sociales altamente fragmentadas, como es el caso de América Latina, o en Estados con reducida experiencia democrática, como muchos Estados africanos.

³⁵ El término *accountability* se traduce al castellano de distintas maneras: el CAD (2002:15) lo denomina *rendición de cuentas*; el PNUD (1997:31) habla de las obligaciones que tiene un funcionario de rendir cuentas a todas las partes interesadas de la manera con la que ha utilizado el poder que le ha sido confiado y sus responsabilidades. En el *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (Pérez de Armiño, 2000: 625) se traduce como *rendición de cuentas de la ayuda*. Hemos seguido la denominación que emplea el PNUD, ya que consideramos que tiene más carga valorativa, puesto que incide en la responsabilidad y la transparencia de la actuación de los que tienen más poder en el ámbito del desarrollo.

mejorar la *accountability* mutua³⁶ entre donantes y receptores para contribuir a equilibrar los desequilibrios de poder intrínsecos a las relaciones de ayuda (DE RENZIO y MULLEY, 2006).

También se resalta la falta de incentivos para el cambio real en la gestión de la AOD que tanto los países donantes como los receptores se resisten a adoptar (DE RENZIO *et al*, 2005; BOOTH, 2008). Se trata de cambios tanto a nivel organizacional como individual (GROVES y HINTON, 2004) que necesitarían de un compromiso real de todos los actores que participan del sistema de cooperación para que, como subraya la OCDE (2005), la Declaración de París marque la diferencia.

1.7. REPENSANDO LAS RELACIONES EN EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL ENFOQUE DE LA AYUDA INCLUSIVA³⁷

A pesar de las buenas intenciones recogidas en declaraciones institucionales de los primeros años de este siglo, tales como la Declaración del Milenio o la de París, que apuntan hacia un cambio en los objetivos y en la gestión de la ayuda, existen numerosas evidencias que demuestran la posición de superioridad de los donantes que marcan la agenda del desarrollo, establecen condiciones y se relacionan de una manera vertical e impositiva con los receptores de la ayuda. Para llamar la atención sobre estas realidades y para sugerir pistas para superar la asimetría, se propone el concepto de ayuda inclusiva, acuñado por un grupo de profesionales y académicos cuyas contribuciones se recogen en el texto *Inclusive Aid* editado por Groves y Hinton (2004) y ampliado posteriormente en *Relationships for Aid* editado por Eyben (2007).

Esta propuesta llama la atención sobre una serie de rasgos del sistema de ayuda que obligan a repensar dónde se coloca el foco para lograr cambios que hagan posible una ayuda más inclusiva, más amplia, que satisfaga realmente las necesidades de los colectivos más desfavorecidos.

³⁶ En un documento traducido ya al castellano, De Renzio define la *accountability* mutua como: "(...) un acuerdo entre dos (o más) partes en las que una puede reclamar responsabilidad a la otra para honrar los compromisos. Existen cuatro características clave en el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas mutua: (a) la existencia de una agenda compartida que define los compromisos recíprocos y los objetivos; (b) la disponibilidad y uso de la información para evaluar el comportamiento de las partes; (c) la existencia de mecanismos para monitorear dichos mecanismos; y (d) la existencia de incentivos adecuados para el cumplimiento y/o para aprender y el cambio de comportamiento." (FRIDE 2008: 4)

³⁷ Este apartado está basado en el texto de Boni, A. (2007), "Las propuestas del enfoque de la ayuda inclusiva. Revisando el poder y las relaciones del sistema de cooperación internacional", *Ágora - Revista de Ciencias Sociales* n° 16, pp. 193-207.



Cuadro I.1. Elementos clave de la ayuda inclusiva

• Nuevas dinámicas del desarrollo y sus lógicas internas:
• Importancia del partenariado y la transparencia: coherencia y construcción de relaciones éticas y efectivas
• Complejidad del sistema de AOD
• Importancia de la agencia individual y colectiva y el liderazgo
• Relevancia del poder, los derechos y la política
• Enfoque basado en derechos y múltiples rendiciones de cuentas
• Revisión de actitudes y comportamientos

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, se llama la atención sobre *las nuevas dinámicas del desarrollo y sus lógicas internas*. Uno de los mayores cambios del sistema de cooperación en los últimos años es que se ha pasado del enfoque centrado en los proyectos y la prestación de servicios al lenguaje de los derechos y la gobernabilidad. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de involucrar a los miembros de la sociedad civil para que puedan defender sus derechos. Sin embargo, esto sigue conviviendo, siguiendo una lógica bastante contradictoria en nuestra opinión, con la disminución de fondos destinados al empoderamiento de la sociedad civil y el aumento destinado al apoyo a los presupuestos directos (HINTON, 2004).

Pero, si verdaderamente se apuesta por la potenciación de la sociedad civil, es importante poner el acento en el *partenariado y la transparencia* superando intereses e inercias que siguen persistiendo en el sistema de AOD y que dificultan los cambios. Para ello, son fundamentales dos cosas: *la coherencia* entre la conducta individual, las normas de la institución y la nueva retórica del desarrollo y *la construcción de relaciones éticas y efectivas* que permitan derribar las diferencias de poder, abrir nuevos canales de comunicación y desarrollar la confianza entre actores.

Si en el pasado las organizaciones han incentivado la burocracia, la rendición de cuentas hacia los de arriba en la cadena de la ayuda y los desembolsos financieros, la nueva retórica del desarrollo requiere de procedimientos flexibles y novedosos, diferentes líneas de rendición de cuentas y el desarrollo de capacidades como el lenguaje y el entendimiento cultural. Internamente, han de darse entornos que favorezcan nuevas normas organizacionales basadas en el aprendizaje, el trabajo en equipo sustentando en el respeto mutuo y la innovación.

La segunda idea que se enfatiza es la *complejidad* del entorno del sistema de la AOD. Frente a una visión linear del desarrollo que busca la obtención de resultados mediante proyectos individuales, la ayuda inclusiva enfatiza la importancia de la *agencia individual y el liderazgo* para producir los cambios, pero siendo conscientes que el desarrollo es un fenómeno complejo donde adquiere una gran importancia las influencias culturales y políticas. Es decir, se ha de prestar atención a las capacidades que tienen las personas para realizar



los cambios, pero a la vez siendo conscientes del complejo entorno en el que se mueven estos actores con unas relaciones marcadas por las dinámicas de poder.

En la figura 1.2 se esquematizan de manera simplificada algunas de las elecciones que pueden realizar los actores de la ayuda, en relación con diferentes aspectos de la intervención de desarrollo. Se trata de una generalización que se presenta a efectos didácticos para apreciar la complejidad del sistema de AOD, el cual, debido precisamente a esa complejidad, no permite catalogar a los actores en una única columna de las que se representan en la figura 1.2.

Enfoque de desarrollo	Asistencialista; donación	Participación y construcción de <u>partenariado</u>	Desarrollo basado en los derechos; empoderamiento
Metodología del desarrollo	Proceso técnico: <i>blueprint</i>	Proceso social: emergente	Proceso político: transformación
Concepto central	Hacer el bien	Eficiencia; eficacia	Derechos de la gente
Actores primarios se perciben como	Beneficiarios	Implementadores	Ciudadanos
Rendición de cuentas	Hacia arriba: focalizada en la rendición de cuentas hacia la agencia de ayuda, los contribuyentes del Norte y los patrocinadores	Hacia arriba y en menor medida hacia abajo	Múltiples rendiciones de cuentas Hacia abajo y hacia arriba Horizontal (sistema internacional de los derechos humanos, dentro de la comunidad y del grupo)
Relación entre los donantes y los receptores	Paternalista; donantes proveedores de fondos y asistencia	Instrumental para implementar programas específicos	Influencia de los receptores Empoderamiento
Procedimientos	Burocracia; conformidad	Mayor aceptación de la diversidad	Procesos negociados Innovación y flexibilidad basada en la sensibilidad sociocultural y el conomiento
Presiones en la organización	Presiones para librar fondos Recursos independientes	Equilibrio entre las presiones para librar fondos y los resultados	Presiones por los resultados y evaluaciones de impacto Dependencia de recursos externos
Filosofía de cambio	Determinística Sistema cerrado	Sistema abierto sin reconocer su complejidad	Sistema complejo No determinista Sistema abierto

Figura 1.2. Elecciones críticas y dinámicas de los actores del desarrollo

Fuente: Adaptación propia de GROVES y HINTON (2004: 7).



El tercer elemento que se destaca desde la corriente de la ayuda inclusiva es la importancia de hacer frente a los temas relacionados con el *poder*, *los derechos* y *la política*. A pesar de la nueva retórica del desarrollo que nos habla de apropiación, participación y partenariado, el sistema de ayuda se sustenta en dinámicas de dominación, jerarquía y control. Groves y Hinton (2004) subrayan que el poder está embebido en el sistema y en los términos y condiciones de las relaciones entre actores. Estos se plasman en las distintas condicionales de la ayuda, en el conocimiento que se emplea, en el reparto del poder de decisión e incluso, como afirman los teóricos del postdesarrollo, en la ideología que sustenta el concepto de desarrollo. En relación con la generación de conocimiento, destacan Chambers y Petit (2004) que la mayor influencia del Banco Mundial se debe a su capacidad de generar procesos y estudios que generan conocimiento y dominan el debate. La revista *World Development* o sus numerosas webs son una manera de legitimar su conocimiento. Otro ejemplo del desigual reparto de poder en la producción del conocimiento aplicado al desarrollo es el uso de determinadas metodologías muy extendidas en la cooperación internacional como el Enfoque del Marco Lógico. Desde la perspectiva del empoderamiento de los más desfavorecidos, numerosas críticas pueden verse, como, por ejemplo, la nula presencia de los pobres en los talleres en los que se elaboran los marcos lógicos de las intervenciones, el uso casi exclusivo del inglés, la inhibición de la participación, su rigidez, etc.³⁸.

Ante este panorama claramente contrario a los intereses de las personas más desfavorecidas, la ayuda inclusiva plantea incidir en el *enfoque del desarrollo basado en los derechos* (*right-based approach* en su terminología inglesa). Según este enfoque, el fundamento de la reducción de la pobreza ya no deriva únicamente del hecho de que los pobres tienen necesidades, sino del hecho de que tienen derechos que dan lugar a obligaciones legales por parte de los demás (EYBEN, 2003a). Supone esta concepción un entendimiento político del desarrollo y el paso del beneficiario de la ayuda a ciudadano o ciudadana sujeto de derechos.

Directamente relacionado con el enfoque de derechos está la cuestión de la rendición de cuentas. Según el modelo de ayuda inclusiva, la *rendición de cuentas* principal ha de hacerse con los ciudadanos destinatarios de la ayuda. Eyben y Ferguson (2004) destacan algunos ejemplos de rendiciones de cuentas para las agencias bilaterales de los países donantes: 1) hacia los que pagan impuestos en los países donantes; 2) hacia los gobiernos de los países donantes; 3) hacia los gobiernos de los países receptores; 4) hacia los ciudadanos de los países pobres y 5) hacia todo el sistema internacional de los Derechos Humanos.

El cuarto elemento que se destaca en esta propuesta de ayuda inclusiva es el impulso a la reflexión individual y el cambio produciendo incentivos que lleven a que los *actores del desarrollo revisen sus actitudes y comportamientos* y que esto sea *facilitado por parte de las organizaciones*. Las personas son reacias a examinar sus actitudes y comportamientos en relación con otras culturas y su propia cultura organizacional, y prefieren resguardarse en

³⁸ Una revisión de estas críticas puede encontrarse en FERRERO (2004), CHAMBERS (2005) o GASPER (2000).

sus entornos familiares. Como destaca Eyben (2003b), lo que se requiere es un cambio profundo en las prácticas personales de los actores del desarrollo.

Otra cuestión relevante es el cuestionamiento de las barreras que el lenguaje provoca. El idioma de trabajo suele ser el de las agencias donantes que raramente invierten tiempo en capacitar a sus trabajadores para que puedan comunicarse en los idiomas locales. Esto dificulta el acceso a la cadena de la ayuda de los sectores más desfavorecidos a la vez que impide un mejor conocimiento de la realidad local.

Chambers (2005) sugiere algunos cambios que podrían acometer los actores del desarrollo para plantear soluciones que respondan a las experiencias, condiciones, necesidades, aspiraciones y capacidades de los más desfavorecidos.

Tabla I.5. Cambios en las condiciones, valores, normas y reglas personales, profesionales e institucionales

	Desde	Hacia
Paradigma de y para	Cosas	Personas
Orientación	De abajo a arriba	De arriba a abajo
Logros valiosos	Objetivos y desembolsos	Empoderamiento
Modos/aproximaciones	Standard	Diversos
Roles y comportamientos	Profesor, supervisor, controlador	Facilitador, entrenador, posibilitador
Rendición de cuentas enfatizada y dirigida a	Donantes e impositores	A todos los actores, especialmente los más pobres
Maneras de entender las realidades de los pobres	Bibliografía, talleres	Inmersiones, de manera directa
Aprendizaje y cambio	Didáctico, instructivo	Aprendizaje experiencial

Fuente: Adaptación propia de Chambers (2005: 212).



En relación con las propuestas que se plasman en la tabla I.5, Chambers y Petit (2004) identifican cuatro posibles ámbitos a través de los cuales las instituciones pueden impulsar cambios organizacionales que apunten hacia la ayuda inclusiva³⁹. En primer lugar, utilizar métodos de reflexión y análisis crítico que visibilicen y hagan más transparentes las dinámicas de poder y planteen caminos para la acción. En segundo lugar, usar el lenguaje para reclamar significados y construir nuevas palabras que impulsen cambios. Por ejemplo, el propio Chambers en su texto “Responsible Well-Being: a Personal Agenda for Development” (1995; 2005), reivindica dos palabras que han quedado fuera de la agenda mayoritaria del desarrollo. Se trata de juntar el sustantivo bienestar (*well-being*) con el adjetivo responsable (*responsible*). De esta manera, la consecución del bienestar, un término que aplicado al desarrollo pocos discutirían, se hace responsable e incorpora el sentido de las obligaciones y los deberes, sobre todo de los más poderosos, para la consecución del desarrollo. En tercer lugar, se pueden identificar reglas y procedimientos que puedan ayudar a equilibrar las relaciones de poder y que permitan abrir espacios de mayor inclusión y diversidad y, asimismo, reconocer cuándo determinados procedimientos no son ya de utilidad. Por último, la cuarta propuesta es la transformación de las organizaciones de ayuda a través de enfoques de aprendizaje. Uno de los ejemplos más exitosos de cambio ha sido el que ha protagonizado I ONGD Action Aid a través de la adopción de un sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación (*Accountability, Learning and Planning System* en su terminología inglesa) introducido en 2000. Se trata de un sistema que busca aumentar la rendición de cuentas hacia los más desfavorecidos y hacia las contrapartes de ActionAid, manteniendo la tradicional *accountability* hacia los donantes y patrocinadores⁴⁰.

El último tema que nos ocupa en este epígrafe es el de la *agencia individual y colectiva*. La idea es la siguiente: las personas, tanto actuando de manera individual como colectivamente, pueden producir cambios. Estos cambios han de tener un objetivo claro que es el de empoderar a los grupos más desfavorecidos. En segundo lugar, otro elemento importante para cultivar la agencia es el énfasis que hay que poner en la posibilidad de producción del cambio. La ayuda inclusiva incide en destacar la importancia que tienen los individuos para impulsar los cambios, lo que requiere un entorno de trabajo abierto y flexible que pueda facilitar estos cambios y, asimismo, que las personas sean conscientes de su propio potencial como actores de cambio y que aprendan a convivir con la complejidad del desarrollo. Hay que intentar superar el desánimo generalizado producido por la impotencia ante el sistema e insistir en lo exitoso de recientes campañas globales y en las posibilidades que las tecnologías de la información y comunicación pueden producir.

³⁹ Existe un amplio campo de estudio sobre el aprendizaje organizacional y sobre las organizaciones que aprenden. En el campo del desarrollo, algunas de las reflexiones más interesantes se encuentran en el texto editado por Roper, Petit y Eade (2003).

⁴⁰ Puede ampliarse el estudio de esta experiencia en SCOTT-VILLIERS (2003) y DAVID et al (2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN, V. (1997), “La acción de las Naciones Unidas a favor del desarrollo” en Mariño y F.Liesa (ed), pp 75-104.
- ALONSO, J.A. (2000), “Globalisation, civil society and multilateral system”, *Development in Practice*, 10, 3-4, pp. 348-360.
- ALONSO, J.A. (2007), “Cambios en la ayuda internacional: su orientación y limitaciones”, *Ágora - Revista de Ciencias Sociales* nº 16, pp. 11- 18.
- ALONSO, J.A. ET AL. (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*, MAE, SECIPI, Madrid.
- ALONSO, J.A. Y SANAHUJA, J.A. (2007), “Un mundo en transformación: repensar la agenda del desarrollo” en Intermón-Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Colección Informes nº 33, Barcelona. pp. 179-204.
- BONI, A. (2007), “Las propuestas del enfoque de la ayuda inclusiva. Revisando el poder y las relaciones del sistema de cooperación internacional”, *Ágora - Revista de Ciencias Sociales* nº 16, pp. 193-207.
- BOOTH, D. (2008), “Aid effectiveness after Accra: How to reform the ‘Paris agenda’” *ODI Briefing Paper*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- BURALL, S., MAXWELL, S. Y ROCHA, A. (2006), “Reforming the international aid architecture: options and ways forward”, *ODI Working Paper 278*, ODI, London.
- BUSTELO, P. (1998), *Teorías Contemporáneas de Desarrollo Económico*, Síntesis, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997), *La era de la información. Vol I, La sociedad red*. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997), *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 2 El poder de la identidad*. Alianza, Madrid.
- CAD (1995), *Principios del CAD para una Ayuda Eficaz*, OCDE – Mundi Prensa, Madrid.
- CAD (2002), *Correspondencia sobre la asistencia oficial al desarrollo desembolsada*, OCDE, París, 2002.
- CAD (2007), *International Development Statistics*, disponible en http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].
- CHAMBERS, R. Y PETIT, J. (2004), “Shifting power to make a difference” en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp. 137-162.
- CHAMBERS, R. (2005), *Ideas for Development*, Earthscan, London, Sterling.
- CHENERY, H.B. ET AL (1974), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, London, New York.



- DAVID, A., MANCINI, R. Y GUIJIT, I. (2006), "Bringing system into line with values: The practice of the Accountability, Learning and Planning System" en Eyben, R. ed. (2006), *Relationships for Aid*, Earthscan, London, pp. 133-153.
- DE LA CRUZ, C. (1998), *Guía Metodológica para Integrar la Perspectiva de Género en Proyectos y Programas de Desarrollo*. Emakunde – Instituto de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Dirección General de Cooperación al Desarrollo. Vitoria.
- DE RENZIO, P., BOOTH, D., ROGERSON, A Y CURRAN, Z (2005), "Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies", *ODI Briefing Paper*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- DE RENZIO, P. Y MULLEY, S. (2006), "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships". *ODI Briefing Paper*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- DUBOIS, A. (2000), *Equidad, bienestar y participación*, Cuadernos de Trabajo nº 26, Hegoa, Bilbao.
- EIZAGUIRRE, M. (2000), "Iniciativa 20:20" en Pérez de Armiño, K. (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y de Cooperación al Desarrollo*, Icaria, HEGOIA, Barcelona-Bilbao, pp. 320-321.
- EYBEN, R. (2003a), "El levantamiento de los derechos", *IDS, Resumen de Políticas*, 17. Disponible: [http:// www.ids.ac.uk/ids](http://www.ids.ac.uk/ids) [fecha de consulta: 4.10.2004].
- Eyben, R. (2003b), "Donors as political actors: Fighting the thirty years war in Bolivia", *IDS Working Paper*, 183, IDS, Brighton.
- EYBEN (2004), "Who owns a Poverty Reduction Strategy? A case study of power, instruments and relationships in Bolivia en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp. 57-75.
- EYBEN, R. Y FERGUSON C. (2004), "How can donors become more accountable to poor people" en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp. 163-180.
- EYBEN, R. (2005), "Donor's learning difficulties: results, relationships and responsibilities", *IDS Bulletin*, 36.3: 98-107.
- EYBEN, R. ED. (2006), *Relationships for Aid*, Earthscan, London.
- FERRERO, G. (2008), *Apoyando los Procesos de Desarrollo. Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva*, Documentos de Trabajo, Fundación Carolina, Madrid.
- FRIDE (2008), *Apropiación democrática y rendición de cuentas mutua. Informe de Actividad*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- FUKUYAMA, F. (1989), "The end of history", *National Interest*, Número especial.
- GÓMEZ M. Y SANAHUJA, J.A. (1999), *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*, CIDEAL; Madrid.
- GÓMEZ ISA, F. (1999), *El Derecho al Desarrollo*, Universidad de Deusto, Deusto.



- GRIFFIN, K. (1991), "Foreign Aid and the Cold War" en *Development and Change*, Vol. 22. pp. 645 – 85.
- GROVES, L. y HINTON, R. (eds.) (2004), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London.
- HABERMAS, J. (2001), "El valle de lágrimas de la globalización" en *Claves de Razón Práctica*, nº 109, pp. 5-6.
- HETTNE, B. (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow, Longman.
- HEWITT, N. (1995), *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*, ICLEI-Bakeaz, Bilbao.
- HINTON, R. (2004), "Enabling inclusive aid: Changing power and relationships in international development" en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp.210-220.
- HOSBAWN, E. (1995), *Historia del Siglo XX*, Crítica, Madrid.
- HUDSON, J. Y MOSLEY, P. (2007), "Aid Volatility, Policy and development", *Sheffield Economic Research Paper Series*, disponible en <http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/07/67/88/SERP2007015.pdf> [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].
- HUNTINGTON, S.P. (1993), "The clash of civilizations", *Foreign Affairs*, 72, 3, pp. 22-28.
- KAPSTEIN, E. B. (1999), "Distributive Justice as an International Public Good", en Kaul, I., Grunberg, I, Stern, M.A., *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York.
- KAUL, I., GRUNBERG, STERN, M. (EDS.) (1999), *Bienes Públicos Mundiales, Cooperación Internacional en el siglo XXI*, PNUD, Oford University Press, Nueva York.
- KILLICK, T. (1997), "Principal Agentes and the Failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, nº 4, pp 483 – 495.
- LACOMBA, J. Y BONI, A. (2008), "The role of emigration in foreign aid policies: the case of Spain and Morocco", *International Migrations*, 46, 123-150.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (ED.) (1995), *Los Principios de la Economía Ecológica*, Fundación Argentaria, Madrid.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ TABLAS, A. (2000), *Economía Política de la Globalización*, Ariel Economía, Barcelona.
- NAÏR, S. (1997), "Nouvel ordre international et droit au développement" en Mariño, F. y Fdez. Liesa, C. (ed.) *El Desarrollo y la Cooperación Internacional*, Universidad Carlos III y BOE. Madrid.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (DIR.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y de Cooperación al Desarrollo*, Icaria, HEGO, Barcelona-Bilbao.



- NAREDO, J.M. (1999), “Sobre el tratamiento de la insostenibilidad ecológica y social del “desarrollo económico” y la brecha Norte-Sur”, *Seminario Urbano sobre Codesarrollo y Sostenibilidad. Europa-Magreb*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona. Disponible en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate26.htm> [fecha de consulta 22 de octubre de 2008].
- OHMAE, K. (1990), *The Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace*, Harper Collins, London.
- ROBB, C. (2004), “Changing power relations in the history of aid” en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp. 21-41.
- ROPER, L., PETIT, J. & EADE, D. ED. (2003), *Development and the Learning Organisation*, OXFAM, GB.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. Varios años Mundi – Prensa*, Madrid.
- PNUD (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP, New York.
- PRATS, J. (2006), “El desarrollo como construcción social. Génesis de la idea de desarrollo” en *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 47.
- RAMONET, I. (2001), “Globalización, desigualdades y resistencias” en Monereo, M. y Riera, M. (eds.) *Porto Alegre. Otro mundo es posible*. El Viejo Topo, Madrid.
- RIDDEL, R.C. (2007), *Does foreign aid really work?* Oxford University Press, Oxford.
- SANAHUJA, J. (2001), “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global” en *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds), Cideal, Madrid.
- SEN, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona.
- SCOTT-VILLIERS, P (2003), “The struggle for organisational change: How the ActionAid Acoountability, Learning and Planning System emerged” en Roper, L., Petit, J. & Eade, D. (eds), *Development and the Learning Organization*, Oxfam GB, Oxford, pp. 225-241.
- STIGLITZ, J. (2000), “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- TOURAINÉ, A. (1996), “La globalización como ideología”, *Diario El País*, 29.09.1996.
- UNCETA, K. (1996), “El Hambre como Fracaso del Desarrollo” en *El Incendio Frío*, Icaria, Barcelona.
- UNCETA K. Y YOLDI, P (2000), *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y Evolución Histórica*, Gobierno Vasco, Bilbao.
- VAQUERO, C. (2000), “Globalización, empleo y desigualdad salarial. La utopía de los mercados libres globales” en *Trabajo, Derechos Sociales y Globalización* Antonio Antón (coord.), Talasa, Madrid.

VV.AA. (2008), *La agenda de acción en Accra: queda mucho por hacer*, comunicado de las organizaciones civiles solidarias del Norte y del Sur sobre la Agenda de Acción de Accra [disponible en <http://foroaod.org/2008/09/despues-de-accra-queda-todavia-mucho-por-hacer/>] [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].

VIDAL VILLA J.M. ET AL (1995), *Economía Mundial*, Madrid, McGraw-Hill.

WALLERSTEIN, I. (2000), "Qué era el Tercer Mundo", *Le Monde Diplomatique*, Ed. Española. N° 58-59, septiembre, pp. 22-24.

WILLIAMSON, J. (1990), *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.

WILLIAMSON, J. (1998), "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas", en VV.AA. *La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington*, La Caixa, Barcelona, Colección de Estudios e Informes n° 15.



CAPITULO II

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO. ACTORES E INSTRUMENTOS

ANTONIO JOSÉ TORRES MARTÍNEZ

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una transferencia de recursos desde los países donantes a los países en vías de desarrollo (PVD), a otros territorios o agencias multilaterales, que cumple tres requisitos¹:

- Es concedida por el sector público u oficial.
- Tiene como objetivo fundamental la promoción del desarrollo económico y del bienestar en los países o territorios receptores.
- Si se ofrece a través de créditos debe ser **concesional**, es decir, que las condiciones de reembolso deben ser mucho más favorables que las aplicadas en el mercado internacional de capitales, en cuanto a tipos de interés y plazos de amortización (la componente de subvención debe ser al menos del 25 %).

La AOD puede ser suministrada mediante préstamos o donaciones. Puede ser transferida de forma **bilateral** (de país a país) o **multilateral** (canalizada a través de instituciones públicas internacionales). La cooperación técnica está incluida en la AOD. Préstamos y subvenciones con objetivos militares están excluidos.

En este Capítulo se estudiarán las características de los organismos de ayuda multilateral, dedicando una atención especial a la ayuda al desarrollo de la Unión Europea.

II.1. ORGANISMOS DE LA AYUDA MULTILATERAL AL DESARROLLO

La Figura nº II.1 muestra la evolución de la ayuda oficial (bilateral y multilateral) al desarrollo junto con la ayuda de las ONG. Los flujos globales de la ayuda hacia todos los PVD han conocido un largo período de expansión hasta principios de los años 90, una regresión en esta década y un nuevo crecimiento, especialmente importante a partir de 2002. Los resultados de 2005 (106.800 millones de dólares de los países del CAD de la OCDE) son singulares, puesto que incluyen importantes condonaciones de la deuda a Irak y Nigeria, junto con incrementos notables de la ayuda en Irak y Afganistán. Excluyendo estos factores, la ayuda bilateral muestra tendencias de crecimiento moderadas desde 2002. La ayuda multilateral ha seguido también esta tendencia. En cuanto a las ONG, en 2005 canalizaron el 12,1 % de los flujos de la ayuda. Este porcentaje representa un incremento significativo sobre los valores anteriores al año 2000. Estos flujos han pasado en pocos años de 7.000

¹ Tomado del Glosario de términos y conceptos publicado por la OCDE (2007) en *2006 Development Co-operation Report – Volume 8, N° 1* - París

millones de dólares a 14.000 millones en 2005. Aunque su proporción respecto a la AOD es aún baja, en algunos sectores su papel es muy importante, como la ayuda humanitaria o la curación y prevención de las enfermedades tropicales.

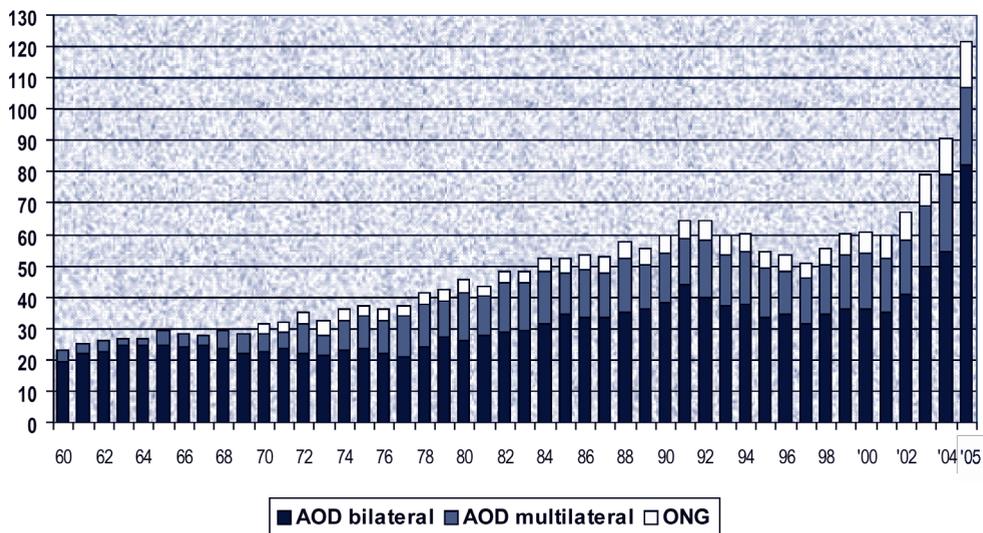


Figura nº II.1. Evolución de la ayuda bilateral y multilateral al desarrollo (1960-2005) comparadas con los desembolsos netos de las ONG de todos los países y organismos donantes hacia los PVD, en miles de millones de dólares de 2004

Fuente adaptado de OCDE (2008) – Development Assistance Committee (DAC) database

Notas. Los flujos de las ONG incluyen la ayuda oficial que reciben. No existen datos anteriores a 1970. Los flujos oficiales incluyen tanto subvenciones como préstamos.

En el presente Capítulo, las figuras se han elaborado explotando las bases de datos de la OCDE DAC y CRS (Creditor Reporting System) (2008). Se omite por tanto en lo que sigue las referencias a estas fuentes de información.

La importancia relativa de los préstamos en la ayuda bilateral se ha reducido mucho en 2000-05, sobre todo por las cancelaciones de la deuda que han tenido lugar entre 2003 y 2005. En la ayuda multilateral el porcentaje de los préstamos sobre el total se ha reducido, siguiendo la misma tendencia marcada desde los años 80, hasta situarse en el 42,3% (véase la Figura nº II.2).

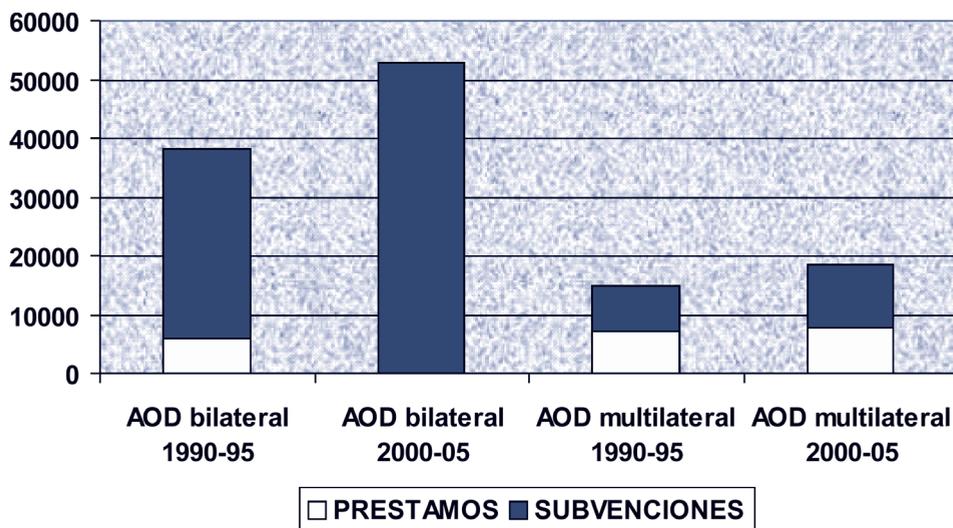


Figura nº II.2. Evolución de los préstamos concesionales y de las donaciones en la AOD multilateral comparada con la bilateral (desembolsos netos medios anuales en millones de dólares de 2004), de todos los países y organismos donantes hacia los PVD

Por sectores, la Figura nº II.3 muestra la distribución reciente en todo el mundo de la ayuda multilateral. Las **infraestructuras sociales** (educación, salud, agua potable, saneamiento, apoyo al sector público y a la sociedad civil,...) constituyen el sector al que se presta mayor apoyo. Los fondos, en porcentaje sobre el total, han crecido considerablemente desde los años 70 como consecuencia de la prioridad otorgada a la lucha contra la pobreza por parte de los donantes.

La ayuda para la inversión en **infraestructuras económicas** (transportes, energía, comunicaciones, etc.) aumentó hasta finales de los años 80, pero en términos relativos ha disminuido desde entonces (desde los años 1999-2000 ha caído desde el 24,7% hasta el 17,6%). La ayuda a los **sectores productivos** (agricultura, pesca, industria, minería, construcción, comercio, turismo,...) ha disminuido notablemente en términos relativos, sobre todo a partir de 1990 (desde los años 1999-2000 el descenso ha sido significativo: desde el 16,7 % hasta el 8,3 %). Otros capítulos han crecido mucho, como la asistencia por programas (el 1,1% en los años 1999-2000 y el 7,6% en 2005), la ayuda humanitaria (el 2,6% en los años 1999-2000 y el 10,2% en 2005). La condonación de la deuda ha alcanzado un valor máximo del 6,9% sobre el total.



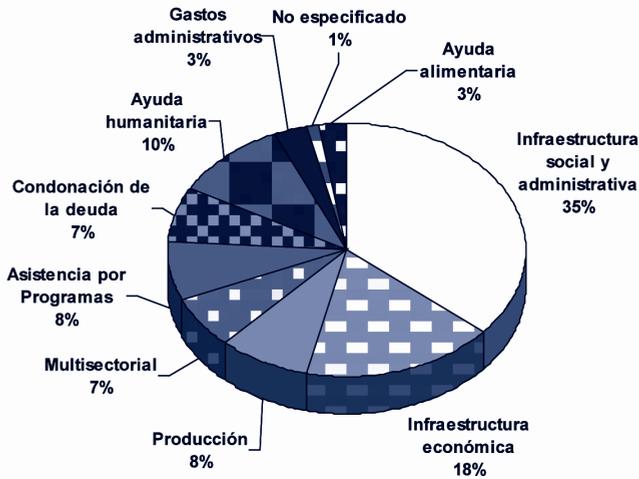


Figura nº II.3. Distribución por sectores de la AOD multilateral (OCDE, 2008) (DAC database)

En cuanto a la distribución geográfica (Figura II.4), la primera región del mundo receptora de fondos de la AOD multilateral desde los años 80 ha sido África Subsahariana, seguida a distancia por Asia. Los PVD de América Latina han recibido un flujo de fondos aproximadamente constante en valor actualizado, muy inferior al que han recibido los dos continentes anteriores desde 1970. En los últimos 10 años se ha verificado un incremento importante de las ayudas a África del Norte y Medio Oriente, así como a los países de Europa del Este.

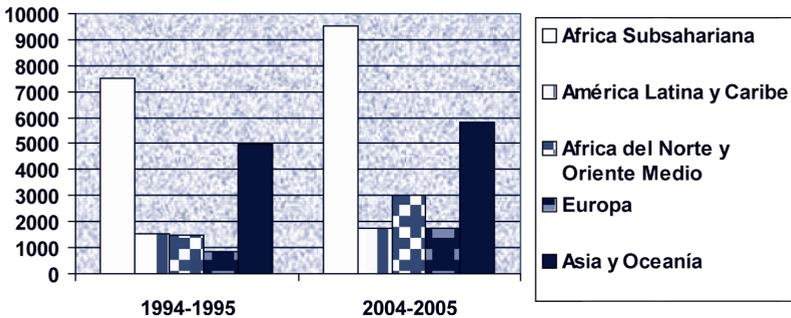


Figura nº II.4. Evolución de la distribución geográfica de la AOD multilateral (desembolsos anuales medios en los periodos 1994-1995 y 2004-2005), en millones de dólares de 2004.



II.1.1. AYUDA MULTILATERAL MEDIANTE CONCESIÓN DE CRÉDITOS

Los organismos internacionales que otorgan créditos concesionales, incluyendo el desarrollo dentro de sus objetivos prioritarios, aparecieron después de la IIª Guerra Mundial. El primero fue el Banco Mundial, creado en los acuerdos de Bretton Woods (1944). Posteriormente fueron promovidos los bancos regionales de desarrollo y otros organismos de crédito. Se les engloba dentro de la denominación “Instituciones Financieras Internacionales (IFI)”. El importe total actualizado de los préstamos de las IFIs aparece en la Figura nº II.5. Se observa una primera etapa con fuerte tendencia alcista, hasta finales de los años 70; una segunda etapa con crecimientos menores coincidente con el inicio de los programas de ajuste y las crisis de la deuda (aprox. 1980-2000) y una etapa final desde el año 2000 en que se retoma el crecimiento de los desembolsos de las IFIs.

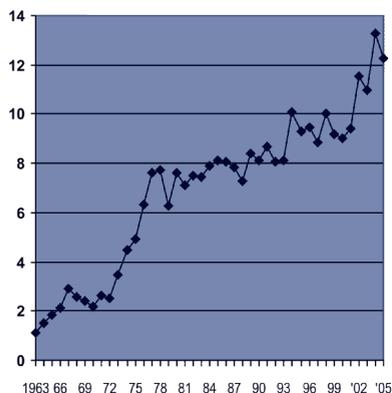


Figura nº II.5. Desembolsos brutos de los créditos concesionales de todos los organismos multilaterales, en miles de millones de dólares actualizados a 2004 (1963-2005)

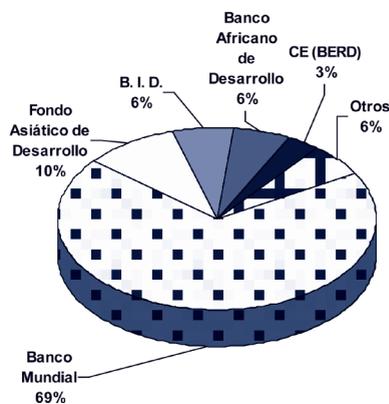


Figura nº II.6. Importancia relativa de los créditos (desembolsos brutos) de cada institución financiera internacional (1980-2005)

La importancia relativa de los préstamos de cada IFI, en desembolsos, aparece en la Figura II.6. Los porcentajes que figuran en la misma no han experimentado variaciones significativas en el período 1970-2005. El Grupo del Banco Mundial es la IFI más destacada, con casi el 70% de los desembolsos brutos de los créditos totales.

El Grupo del Banco Mundial

Desde su creación en 1944 en virtud de los acuerdos de Bretton Woods, y su inauguración en 1946 en Savannah (Georgia-USA), el Grupo del Banco Mundial ha mantenido una posición ampliamente mayoritaria en los créditos concedidos a los países en desarrollo.



Está integrado por 185 países miembros, accionistas con poder de decisión, representados por una Junta de Gobernadores que se reúne 1 vez al año, y por un Directorio Ejecutivo con sede en la ciudad de Washington. Para que un país pueda ingresar como miembro del Banco, primero tiene que adherirse al Fondo Monetario Internacional (FMI). El Banco tiene oficinas permanentes en 100 países y cuenta con aproximadamente 11.000 empleados, con un presupuesto que alcanza 1.400 millones de dólares como promedio anual.

El principal objetivo del Grupo del Banco Mundial es reducir la pobreza en el mundo por medio del fortalecimiento de las economías de los países pobres, mediante la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. En sus declaraciones de objetivos específicos se subraya la necesidad de:

- Invertir en las personas, especialmente a través de servicios básicos de salud y educación.
- Concentrarse en el desarrollo social, la inclusión, la gestión de gobierno y el fortalecimiento institucional como elementos fundamentales para reducir la pobreza.
- Reforzar la capacidad de los gobiernos de suministrar servicios de buena calidad, en forma eficiente y transparente.
- Proteger el medio ambiente.
- Prestar apoyo al sector privado y alentar su desarrollo.
- Promover reformas orientadas a la creación de un entorno macroeconómico estable, propicio para las inversiones y la planificación a largo plazo.

El Grupo se compone de cinco instituciones afiliadas, que son:

1. **El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)**

(antes Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo - BIRD).

Tiene como objetivo lograr la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo y de mediano ingreso con capacidad crediticia, brindándoles asesoría financiera en materia de gestión económica. Concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago. El número de votos de los miembros está vinculado a sus aportaciones de capital, las que a su vez se basan en la capacidad económica relativa de cada país. El BIRD obtiene la mayor parte de sus fondos mediante la venta de bonos en los mercados de capital internacionales; desde 1948 ha tenido ingresos netos todos los años, aunque la maximización de las ganancias no cuenta entre sus objetivos.

2. **La Asociación Internacional de Fomento (AIF)**

(antes Asociación Internacional de Desarrollo - AID).

Se fundó en 1960 para complementar el papel del BIRD en los países más pobres, otorgando créditos concesionales en condiciones que la estructura de capital del BIRD no podía ofrecer. Tiene 166 países miembros. Sus miembros contribuyentes realizan aportaciones que permiten que el Banco Mundial proporcione entre 6.000 y 7.000 millones de dólares anuales en créditos, sin apenas intereses y con períodos de reembolso que pueden llegar hasta los 35-40 años, a los 78 países considerados más



pobres. La AIF juega un papel importante, porque los países en vías de desarrollo no pueden recibir financiación en las condiciones del mercado de capitales. La AIF proporciona fondos para el suministro de servicios básicos (educación, vivienda, agua potable, transporte, saneamiento,...), impulsando reformas e inversiones destinadas a fomentar el aumento de la productividad y el empleo. Los países donantes aportan fondos a la AIF periódicamente, cada 3 años. El procedimiento de aprobación de las aportaciones se ha mantenido desde 1969. Tiene en cuenta mediante derechos de voto las contribuciones de los diversos países, manteniendo un equilibrio entre los más importantes contribuyentes iniciales (USA, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), y el resto, asegurando un derecho de voto mínimo a los pequeños países.

Las políticas de la AIF han marcado profundamente a la ayuda oficial al desarrollo. Han evolucionado con el tiempo y, en ocasiones, han sido muy cuestionadas. Tal es el caso de los programas de ajuste estructural, iniciados en los años 80 y que aún continúan; que fueron promovidos por el Banco Mundial y han sido financiados en su mayor parte por la AIF. Algunas secuelas de estos programas, principalmente las privatizaciones de las empresas públicas y las reducciones de puestos de trabajo en el sector público, han provocado el rechazo de amplias capas de la población de los PVD, y también de ONG y otras organizaciones del mundo desarrollado. En parte como reacción a las consecuencias sociales negativas de los programas de ajuste, la AIF está implicada desde los años 90 en una estrategia de reducción de la pobreza, en concertación con los otros organismos de la AOD; pero siempre en estrecha asociación con las reformas estructurales que se deciden a acometer los países beneficiarios de los préstamos. El resultado de esta estrategia ha sido un importante incremento de las decisiones de crédito para programas y proyectos en los sectores sociales (educación, salud, nutrición, protección social, agua potable y saneamiento). Los créditos de la AIF fluctúan entre los 5.000 y 6.000 millones de dólares cada año.

3. La **Corporación Financiera Internacional (CFI)**

Creada en 1956, con 179 países miembros, tiene como objetivo la promoción del crecimiento en los PVD fomentando las inversiones sostenibles del sector privado. En colaboración con otros inversores, la CFI invierte en empresas comerciales a través de préstamos y de participación en el capital social. El 80% de los fondos necesarios para sus operaciones de préstamo se obtiene a través de emisiones públicas de bonos o colocaciones privadas. El 20% restante proviene de préstamos del BIRF.

4. El **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)**

Creado en 1988, cuenta con 171 países miembros. Contribuye a fomentar la inversión extranjera en los PVD, mediante la concesión de garantías a los inversores extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos no comerciales. Proporciona además servicios de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a atraer inversiones privadas, y divulga información sobre oportunidades de inversión en estos países.

5. El **Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)**

Creado en 1966, cuenta con 143 países miembros. El CIADI tiene como meta principal promover la inversión extranjera en los países receptores, al proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los

inversores extranjeros y los países receptores. Esta institución cuenta con una fuerte área de investigación que publica temas sobre legislación internacional y nacional (de acuerdo al país), en materia de inversiones.

La **CFI y el OMGI** cuentan a su vez con la **Oficina del Ombudsman y Asesor (CAO)**, que tiene funciones de asesoría independiente y de atención de las reclamaciones formuladas por las comunidades afectadas.

La Unión Europea

Los créditos de ayuda al desarrollo de la Unión Europea proceden principalmente del **Fondo Europeo de Desarrollo y del Banco Europeo de Inversiones**. Se tratan con más extensión en el epígrafe II.2.

Los Bancos Regionales de Desarrollo

Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. Entre los 3 conceden aproximadamente el 22% de los créditos de ayuda al desarrollo.

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** fue creado en 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe. Los países miembros se clasifican en dos tipos: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Los **miembros no prestatarios** son 46 en total y no reciben financiación alguna, pero se benefician de las reglas de adquisiciones del BID, pues sólo los países miembros pueden procurar bienes y servicios a los proyectos financiados por el Banco. Por otro lado, los **26 miembros prestatarios** del BID poseen en conjunto el 50.02% del poder de voto en el directorio. Su sede está en Washington. Dentro del Grupo del BID se encuentran la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII fue establecida para contribuir al desarrollo de América Latina mediante el respaldo financiero a empresas privadas de pequeña y mediana escala. El FOMIN fue creado en 1992 para promover la viabilidad de las economías de mercado en la región. Las funciones principales del BID son destinar su capital propio, los recursos que obtiene en los mercados financieros y otros fondos disponibles a financiar el desarrollo de sus países miembros prestatarios; complementar la inversión privada cuando el capital privado no está disponible en términos y condiciones razonables, y proveer asistencia técnica para la preparación, financiación y ejecución de los programas de desarrollo. Su actividad crediticia anual creció desde su fundación hasta finales de los años 80, pero desde entonces ha experimentado cierta reducción.

Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Como en el caso del Banco Mundial, sus prioridades han pasado a ser en los últimos años la reducción de la pobreza, las reformas sectoriales, la integración y el medio ambiente.



El **Banco Asiático de Desarrollo** fue creado en 1966 con el propósito de reducir la pobreza en Asia y el Pacífico. Cuenta con 61 países miembros, su sede está en Manila. Sus prioridades recientes son la promoción del aspecto de género en el desarrollo, la protección del medio ambiente, el desarrollo del sector privado y la cooperación regional. Financia en torno al 10% de todos los créditos de la AOD en el mundo.

El **Banco Africano de Desarrollo (BAD)** fue creado en 1964 para promover el desarrollo económico y social a través de préstamos, inversiones y asistencia técnica, en la región del mundo que cuenta con más países entre el grupo de los menos desarrollados. El BAD cuenta con 77 países miembros, de los cuales 53 son países africanos y 24 países europeos, americanos y asiáticos financiadores. Su sede está en Abidján, relocalizada temporalmente en Túnez desde 2003. Sus préstamos alcanzan el 6% de todos los créditos de la AOD y desde 1990 se encuentran estabilizados.

Otros créditos de menor entidad proceden de las Agencias Árabes de desarrollo, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y de otros organismos con menor peso aún en los volúmenes de la ayuda.

II.5.2. AYUDA MULTILATERAL MEDIANTE DONACIONES

La ayuda multilateral mediante donaciones o subvenciones es concedida por un conjunto de organismos internacionales. Su origen data, al igual que los organismos de Bretton Woods, del fin de la 2ª Guerra Mundial.

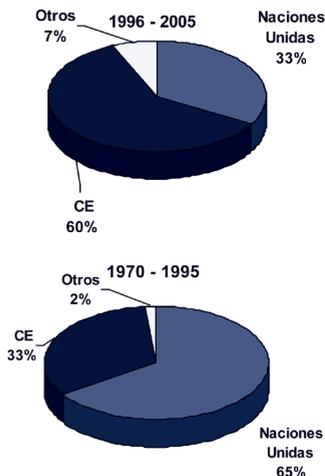


Figura nº II.7. Importes de las donaciones (desembolsos netos) de todos los organismos multilaterales, en miles de millones de \$ actualizados a 2004 (1969-2005)

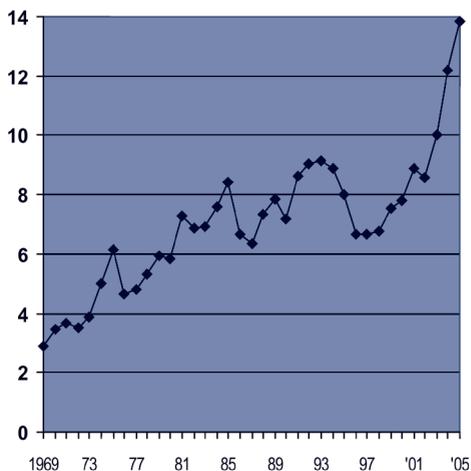


Figura nº II.8. Importancia relativa de las donaciones (desembolsos netos) de cada organismo multilateral (1970-2005)

El importe total actualizado de los desembolsos netos de estos organismos aparece en la Figura nº II.7, y la importancia relativa de las subvenciones de cada organismo en la Figura nº II.8. El volumen global de donaciones ha sido algo inferior al de los préstamos. Entre 1970 y 2005, ha ascendido a algo más de 257.000 millones de \$, frente a algo más de 281.000 millones de \$ de préstamos (valores actualizados al año 2004). Por organismos, las Naciones Unidas han dejado de ser el primer financiador desde mediados de los años 90, para pasar a serlo la Unión Europea, que ha desembolsado (valores netos), el 60 % del total de la ayuda en 1996-2005.

Los organismos de las Naciones Unidas

La **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** es la mayor organización internacional existente. Se define como una asociación de gobiernos global que facilita la cooperación en asuntos como el derecho internacional, la paz y la seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

La ONU empezó a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, tras la ratificación de su Carta fundacional por la mayoría de los 51 estados miembros fundadores. Su sede se encuentra en Nueva York; la sede europea (y segunda sede mundial) se sitúa en Ginebra. En el año 2007, la ONU posee 192 Estados miembros, prácticamente todos los países soberanos reconocidos internacionalmente. Hay excepciones como la Santa Sede, que tiene calidad de observador, y la República de China-Taiwán.

En los estatutos de la ONU figura como uno de sus objetivos la promoción del desarrollo económico y social. El sistema de las Naciones Unidas declara dedicar el 70% de su labor a la mejora del nivel de vida, del empleo y de las condiciones propicias para el progreso económico y social y el desarrollo. Sus propósitos específicos son:

- Mantener la paz y la seguridad internacional.
- Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos.
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales.
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar tales propósitos comunes.

El principio rector de esas actividades es que la erradicación de la pobreza y el aumento del bienestar de la población son medidas necesarias para crear las condiciones que permitan lograr una paz duradera en todo el mundo.

A partir de 1960, la Asamblea General ha colaborado en la determinación de las prioridades y los objetivos mediante estrategias internacionales del desarrollo para los decenios sucesivos. Las Naciones Unidas siguen formulando nuevos objetivos y financiando programas en materia de desarrollo sostenible, aspectos de género, derechos humanos, protección del medio ambiente y buena gestión de los asuntos públicos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio aparecen en la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General y firmada por 192 países miembros de la ONU el 8 de septiembre de 2000, tras la Cumbre



del Milenio. En este sentido, en la Cumbre mundial de 2005 los representantes de los entonces 191 miembros de la ONU los reafirmaron como los ocho objetivos a alcanzar para el año 2015:

- 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- 4: Reducir la mortalidad infantil.
- 5: Mejorar la salud materna.
- 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los programas y fondos de las Naciones Unidas actúan bajo la autoridad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. A fin de intensificar la cooperación entre esos órganos, en 1997 el Secretario General creó el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, integrado por los fondos y programas siguientes.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, es el principal organismo de la ONU que concede subsidios para el desarrollo humano sostenible en todo el mundo. Está presente en 166 países. Concentra actualmente sus actividades en la ayuda al fortalecimiento de los sistemas democráticos, la reducción de la pobreza, la prevención y recuperación de las crisis, la energía y el medio ambiente, la tecnología de la información y las comunicaciones y la lucha contra el SIDA. Su objetivo fundamental a medio plazo es reducir la pobreza a la mitad para 2015. Igualmente, ha establecido metas claras para reducir la enfermedad, el analfabetismo y la discriminación contra la mujer. Desde 1970 ha absorbido el 23 % de las donaciones gestionadas por el sistema de la ONU.

El **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)** fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950 para ayudar a los niños de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Es la principal organización de la ONU que se ocupa de la supervivencia, la protección y el desarrollo de los niños a largo plazo. Se le otorgó el Premio Nobel de la Paz en 1965 y el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en 2006. Los programas de UNICEF se centran en la inmunización, la atención primaria de la salud, la nutrición y la educación básica y comprenden actividades en unos 160 países. UNICEF ayuda principalmente en las zonas de extrema pobreza. Su asistencia está enfocada principalmente en 5 prioridades:

- Supervivencia y desarrollo de la infancia.
- Educación básica e igualdad de género (incluyendo la educación a las niñas).
- Protección a niños contra la violencia, explotación y abuso.
- El SIDA y los niños.
- Políticas de vigilancia de los derechos de los niños.



El **Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)** comenzó sus actividades en 1969, y es la principal fuente de financiación internacional que presta asistencia con respecto a cuestiones de población y salud maternal. Trabaja con gobiernos y ONG con programas en 171 países. Apoya programas para la planificación familiar, mejorar la salud en embarazos y nacimientos, evitar las enfermedades de transmisión sexual y combatir la violencia contra las mujeres. Desde su fundación, ha financiado cerca del 4,6 % de la ayuda gestionada por la ONU.

La ayuda humanitaria es otra importante vertiente del sistema de la ONU. La **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)** fue creada en 1991 para mejorar la respuesta de la ONU a emergencias complejas y desastres naturales y reemplazó a la *Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Respuestas a Desastres*, que existía desde 1972. Su presupuesto para 2008 es de 213 millones de dólares, proveniente directamente de los estados miembros de la ONU. El personal de la OCAH en 2008 es de 1585 personas, distribuido entre personal internacional (540) y personal local (1045), trabajando en Nueva York, Ginebra y en los lugares cubiertos por sus actividades, en difíciles condiciones (desde 1992 han muerto más de 200 funcionarios civiles de las Naciones Unidas y más de 300 han sido tomados como rehenes mientras desempeñaban funciones humanitarias en diversas partes del mundo).

El **Programa Mundial de Alimentos (PMA)** es la mayor organización internacional que presta ayuda alimentaria, tanto en lo que respecta al socorro en casos de emergencia, como dentro de programas de desarrollo. Fue creado en 1963, y en 2007 tenía un *staff* de 9.139 personas, el 90% en los países beneficiarios. Los recursos del PMA provienen de donaciones totalmente voluntarias, no forman parte de las contribuciones de los estados miembros a la ONU. Los gobiernos son los principales donantes del PMA, tanto en fondos como en alimentos. En el año 2007 el PMA entregó una asistencia alimentaria de 3,3 millones de toneladas a más de 86,1 millones de personas en al menos 80 países, con un gasto total de 2.970 millones de \$.

El **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** tiene su sede en Ginebra, Suiza, y más de 250 oficinas repartidas por todo el mundo. Asiste a las personas que han huido de la guerra, de la persecución o de los abusos de los derechos humanos. A finales de 2005, la población total bajo el amparo de ACNUR era de 20,8 millones de personas en más de 120 países. La mayor parte de los refugiados o desplazados son afganos (2,9 millones), colombianos (2,5 millones), iraquíes (1,8 millones), sudaneses (1,6 millones) y somalís (839.000), siendo los países de acogida principales Colombia (2 millones), Iraq (1,6 millones), Paquistán (1,1 millones), Sudán (1 millón) y Afganistán (960.000). La **Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA)** fue creada en 1949 y es la proveedora de servicios básicos -educación, salud, ayuda humanitaria y servicios sociales- a más de 3,9 millones de palestinos registrados como refugiados en Oriente Próximo y Medio.

Otros organismos de la ONU con intervención en el desarrollo son el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**, que promueve prácticas ecológicas racionales en todo el mundo, el **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)**, con sede en **Nairobi (Kenia)**, administrado por el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, que ayuda



a los países en desarrollo a ejecutar programas relacionados con el medio ambiente, el **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos** (Hábitat), que presta asistencia a las personas que viven en condiciones nocivas para la salud, y el **Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA** (ONUSIDA), que combina los recursos especializados de ocho organismos y programas de las Naciones Unidas, en la lucha contra una epidemia que ha causado más de 25 millones de muertes en todo el mundo desde su aparición a principios de los años 80. Se estima que, actualmente, más de 40 millones de personas viven con VIH o con SIDA y que el número anual de muertes por la enfermedad asciende a 3 millones.

Existen además otros organismos vinculados a las Naciones Unidas, como son la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La Unión Europea

Las donaciones de los organismos de la Unión Europea proceden principalmente de los **fondos del presupuesto de la Comisión Europea (CE)** y del **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**. Se tratan con más extensión en el epígrafe II.2.

El perdón de la deuda. El Banco Mundial

La condonación de la deuda por parte de los organismos multilaterales constituye una donación de relativamente escasa magnitud. Se ha realizado por parte de la AID, por un importe que asciende al 6,94 % de la ayuda total multilateral (datos de 2005).

II.6. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el epígrafe anterior se ha puesto de manifiesto la gran importancia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea (UE), que es uno de los 3 pilares de su acción exterior, junto con la política comercial y el diálogo político. Los organismos de la Unión Europea y sus estados miembros suministran el 60 % de la AOD mundial y más de dos tercios de las donaciones. Desarrollaremos a continuación con algo más de profundidad las características del sistema de ayuda de la UE independientemente de los de sus estados miembros.

La ayuda de la UE existe desde la misma creación de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. Los 6 estados miembros fundadores acordaron entonces la puesta en marcha de un mecanismo para financiar la ayuda, el Fondo Europeo de Desarrollo, gestionado por la Comisión Europea, sin abandonar por ello sus respectivos programas de ayuda bilateral. Esta ayuda ha ido aumentando desde entonces, de forma que hoy en día la UE es el primer donador multilateral. Este proceso de crecimiento no ha estado exento de controversias, puesto que se ha caracterizado por frecuentes cambios en el ámbito geográfico de la ayuda, su alcance y prioridades, en los instrumentos de ayuda y en la organización interna de la Comisión para gestionarla.

Los críticos de la ayuda actual de la UE afirman que ha crecido demasiado, que abarca demasiados ámbitos para ser eficaz y coordinada y conseguir así un impacto sobre el desarrollo. Sus defensores argumentan que esta diversificación es el reflejo de la propia



vitalidad y la adaptabilidad de la UE, y que la coordinación con la ayuda de los estados miembros es cada vez mejor. De cualquier modo, es evidente que el sistema de ayuda de la UE ha reflejado sus propias vicisitudes internas.

Las políticas de ayuda europea han sido tradicionalmente amplias, y han ido más allá que la simple ayuda financiera. La CEE comenzó otorgando preferencias comerciales especiales a ciertos países en desarrollo, y extendió y generalizó luego estas preferencias. Los convenios firmados con los países en desarrollo han incluido usualmente aspectos comerciales, culturales y políticos.

II.6.1. LA NATURALEZA DE LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA

El contexto político mundial ha influido en la evolución de la ayuda europea. Hasta los primeros años 80, se basaba en el FED y en la ayuda alimentaria. El FED fue creado en la Parte IV del Tratado de Roma para suministrar ayuda financiera a los territorios que dependían aún de algunos estados fundadores de la CEE. Con las independencias de estos territorios, se firmó la 1ª Convención de Yaoundé en 1963 para continuar la asistencia establecida en el Tratado de Roma a ciertos países de África Subsahariana, en su mayor parte francófonos. Las Convenciones de Yaoundé reflejaban un reconocimiento de la importancia que la CEE atribuía a estos nuevos estados, en el contexto de la “Guerra Fría”, frente a las ventajas que les ofrecía el bloque soviético. Desde el principio se estableció la naturaleza contractual de la cooperación, con responsabilidades por ambas partes en la gestión de la ayuda.

El primer acuerdo de ayuda alimentaria se firmó en 1967. Su base inicial fue el excedente generado por la PAC (Política Agraria Común), sobre todo de cereales, leche en polvo y mantequilla. A diferencia del FED, la ayuda alimentaria pasó a ser financiada por el presupuesto de la CEE. Tras la adhesión del Reino Unido a la CEE, el número de países receptores de la ayuda del FED aumentó hasta alcanzar los 46 dentro del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico), en 1980-84. Las Convenciones de Yaoundé dieron paso a las de Lomé, a partir de 1975 y hasta 1995. Se aprobaron nuevos programas de ayuda, con cargo al presupuesto de la CEE, con destino Asia, América Latina y el Norte de África. La ayuda europea había adquirido así un alcance global a principios de los años 80. Se diversificó cada vez más y aparecieron nuevos instrumentos de ayuda, innovadores en su época, como el Stabex (sistema de estabilización de ingresos por exportación) y el Sysmin (sistema de apoyo al sector minero). Ambos sistemas han sido abandonados tras el Acuerdo de Cotonou de 2000, por ser usados insuficientemente.

Tras el final de la Guerra Fría, en los años 90 aparecieron los programas de ayuda a los países del Este, antiguos miembros del COMECON: Phare y Tacis. En 2007 comenzó a implementarse el Instrumento Europeo de Cooperación con los países vecinos (ENPI), que suministra asistencia a 17 países vecinos (incluida Rusia), y el Instrumento de Asistencia al Pre-acceso (IPA) de nuevos países a la Unión. Actualmente, la UE financia el desarrollo en más de 140 países, con un volumen de la ayuda que ha aumentado desde 3.300 millones de euros en 1990 hasta 10.625 millones de euros en 2007, lo que equivale al 10% del total de la AOD mundial anual media en los últimos 5 años (en 1985 era el 5 %), y supone el 9 % del presupuesto total de la CE. Asimismo, se ha convertido en el principal donador de ayuda humanitaria. Los Tratados de Maastricht y Amsterdam han dado una firme base legal a la ayuda europea, especificando



objetivos comunes y ordenando la coordinación y la complementariedad de los programas de ayuda de la Unión Europea y de los estados miembros. La Convención de Cotonou (junio de 2000), cuya duración está prevista para 20 años, ha renovado los acuerdos de Lomé con los países ACP. Dicha Convención fue revisada en 2005 y permitió facilitar el acceso a la financiación a agentes no estatales y ampliar las posibilidades de cooperación con autoridades locales.

La Comisión se ve permanentemente confrontada a la necesidad de incrementar la calidad y el impacto de la ayuda. La reforma del sistema de ayuda (2000), que perseguía como principales objetivos la reducción de la pobreza en los PVD, su desarrollo durable económico y social y la mejora de la integración de estos países en la economía mundial, se ha consolidado. La ayuda por programas sectoriales ha ido ganando terreno, aunque con más lentitud de la prevista en algunos sectores. En términos financieros, los sectores más importantes de la ayuda gestionada por la Comisión Europea son (datos de 2007):

1. Infraestructuras sociales (educación, salud, agua y saneamiento, apoyo al buen gobierno,...): 42,9%
2. Infraestructuras económicas (transporte, comunicaciones, energía,...): 14,2%
3. Producción (agricultura, ganadería, pesca, bosques, minería, industria, construcción, comercio, turismo,...): 7,2%
4. Ayuda presupuestaria y ayuda alimentaria: 9,9%
5. Ayuda humanitaria: 10,7%
6. Ayuda multisectorial y temas horizontales (medio ambiente, género, infancia, cohesión social, empleo,...): 8,8%

Los esfuerzos de la UE van dirigidos también a la ayuda al comercio. La estrategia "Aid for Trade" se concreta en los compromisos adoptados en 2005 en la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Hong Kong. En dicha reunión, la UE se comprometió a alcanzar y mantener 2000 millones de euros anuales de ayuda ligada directamente al comercio, de los cuales 50% deben provenir del presupuesto de la CE y 50% de la ayuda bilateral de los estados miembros.

La preocupación por la coordinación de la ayuda de la UE con la de sus estados miembros se ha plasmado recientemente (2007) en la aprobación de un Código de Conducta, que contiene 10 principios para una mejor división de las tareas de desarrollo en los estados receptores. Estos principios se han aplicado en la elaboración de estrategias regionales y nacionales para todos los países ACP para el período 2008-2013.

Los factores clave de este proceso son:

- Pilotaje de los procesos de desarrollo por parte de los países receptores.
- Alineamiento de la ayuda de la UE con las estrategias y programas nacionales de desarrollo de los PVD.
- Participación de los agentes no estatales (ONG) y de las autoridades locales.



- Análisis conjunto por parte de la UE y de los estados miembros de la situación política, social y de gobierno de los PVD (democracia, derechos humanos, etc.)

En la ayuda a África, en la Cumbre de Lisboa de Diciembre de 2007 se adoptó una estrategia conjunta África-UE y, por primera vez, un Plan de Acción conjunto para 2008-2010.

La fuente de la ayuda gestionada por la Comisión Europea procede del presupuesto y del FED. La contribución de los estados miembros al FED se renegocia cada 5 años, y el importe global del FED es negociado a su vez con los países ACP. Por el contrario, las contribuciones de los estados miembros al presupuesto son fijas, función de una fórmula acordada por los estados.

II.6.2. LOS INSTRUMENTOS DE LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA

La diversidad de instrumentos y de sus ámbitos de aplicación hace difícil el análisis global de la ayuda de la UE.

Hay un cierto grado de solape entre los diversos instrumentos y sus ámbitos de aplicación. Los clasificaremos según las 2 posibles fuentes de los recursos financieros de la ayuda:

1 - El presupuesto de la Comisión Europea

En 2007 el presupuesto de la CE financió 6.516,75 millones de euros de ayuda oficial al desarrollo, que representan el 66 % del total de la ayuda de la CE. Las líneas presupuestarias de ayuda exterior son muy numerosas. En el Cuadro II.1 se reflejan las más significativas en términos financieros.



Cuadro II.1. Ayuda oficial al desarrollo dentro del presupuesto de la CE, en millones de euros (compromisos de financiación, CE 2007a)

PARTIDA PRESUPUESTARIA CE	IMPORTE
Instrumento Europeo de Cooperación con los países vecinos (ENPI)	1603,86
Instrumento de Asistencia al Pre-acceso (IPA)	1089,71
Asia, Asia Central y Oriente Medio	836,58
Ayuda humanitaria y alimentaria, a desplazados y catástrofes	713,34
Cooperación geográfica con países ACP	346,66
América Latina	339,76
Actores no-estatales y autoridades locales (ex cofinanciación ONG)	210,61
Seguridad alimentaria	201,28
Respuesta a las crisis y amenazas a la seguridad	159,14
Democracia y derechos humanos	133,34
Desarrollo humano y social	95,29
Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales	83,02
Empleo	64,78
Asistencia macroeconómica + BERD	57,88
Migraciones, asilo y relaciones exteriores generales	47,96
Otras acciones de desarrollo	82,49
Gastos administrativos (estimación)	451,05
TOTAL ACCIONES DE DESARROLLO	6516,75

Fuente: Informe anual 2008 sobre las políticas de ayuda exterior al desarrollo de la CE y su implementación (2008)

La ayuda a los países vecinos (ENPI - incluida Rusia) y a los candidatos al acceso a la UE se han convertido en las partidas económicamente más importantes. En el resto de rúbricas, la evolución en los últimos años ha sido la siguiente:

Ayuda a Asia y América Latina. La cooperación de la UE con los países asiáticos y latinoamericanos se implementa por aplicación del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI), que establece un marco estratégico completo de ayuda al desarrollo. En el caso de Asia y Oriente Medio, la UE ha realizado un esfuerzo considerable para unas relaciones complejas y muy diversas. Los compromisos de financiación han pasado de 510 millones de euros en 2001 a 836,58 en 2007. En América Latina el incremento ha sido mucho menor: los compromisos de financiación han pasado de 300 millones de euros en 2001 a 339,76 en 2007.

Ayuda alimentaria y humanitaria. La Comisión atribuye una importancia creciente a la estrategia de seguridad alimentaria como herramienta de base, bajo la forma de una ayuda financiera y de acciones de apoyo. La ayuda alimentaria en especie se ha reservado a las poblaciones vulnerables de los países en crisis y a las situaciones de crisis alimentarias

graves, y se proporciona por medio del Programa Temático de Seguridad Alimentaria (FSTP). En cuanto a la ayuda humanitaria de la UE en todo el mundo está gestionada por la **Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)**. El importe global de ayuda humanitaria más ayuda alimentaria ha crecido ligeramente desde 2001; se sitúa en valores próximos a los 1.100 millones de euros anuales.

Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo (Antiguas líneas de cofinanciación de proyectos de las ONG y cooperación descentralizada). La Comisión cofinancia con las ONG y otros actores no estatales de los procesos del desarrollo de la sociedad civil del «Sur» (como por ejemplo la Universidad) las acciones que se ejecutan en estos países y las campañas de sensibilización en los Estados miembros. El importe global de este instrumento ha crecido ligeramente desde 2001.

2 - El Fondo Europeo de Desarrollo.

En 2007 el FED financió 3.636 millones de euros, que representan el 34 % del total de la ayuda de la CE. El FED es un instrumento financiero extra-presupuestario de la cooperación al desarrollo entre la UE y el grupo de países **ACP** (Africa, Caribe y Pacífico). Actualmente este grupo abarca 78 países independientes (47 en Africa, 15 en el Caribe y 14 en el Pacífico) y 20 territorios ACP aún ligados a los estados miembros de la UE con diversos grados de autonomía (11 al Reino Unido, 6 a Francia y 3 a Holanda). Cada FED tiene una duración teórica de 5 años, pero al terminar los 5 años hay un cierto “deslizamiento” y no suele comenzar automáticamente el FED siguiente. El último aprobado por los países miembros ha sido el décimo (2008-2013), mientras que el 9º comenzó el año 2002. En el 9º FED se ha podido por primera vez aprobar la totalidad de los compromisos financieros en los 5 años teóricos. Los cierres contables se prolongan aún más; a título de ejemplo, el 6º FED se cerró desde el punto de vista contable 10 años después de su teórico final.

La gran mayoría de los recursos financieros del FED se destinan a subvenciones (80%). Sus recursos son considerables: 13.500 millones de euros han constituido el 9º FED, más 4.100 millones de euros adicionales procedentes de los FED anteriores. El importe aprobado por el Consejo Europeo para el 10º FED alcanza los 22.500 millones de euros. De esta cantidad, el reparto estimativo por áreas geográficas es el representado en la Figura nº II.9.

El sistema puesto en marcha en la Convención de Cotonou ha permitido primar la eficacia de los estados ACP en la ejecución del FED con nuevos fondos, y penalizar a los estados con pobres resultados. El importe destinado en principio a cada país es negociado en los llamados **Programas Indicativos Nacionales**, y con los grupos de países ACP se negocian **Programas Indicativos Regionales** (se reserva para estos últimos 1.783 millones de en el 10º FED). Estos importes se revisan posteriormente en función de la eficacia en el uso de los fondos y la puesta en marcha efectiva de reformas estructurales y de lucha contra la pobreza.

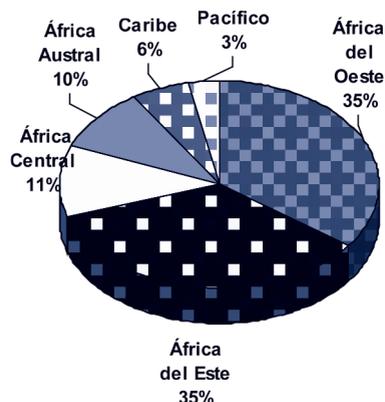


Figura nº II.9. Distribución de los recursos del 10º FED por áreas geográficas

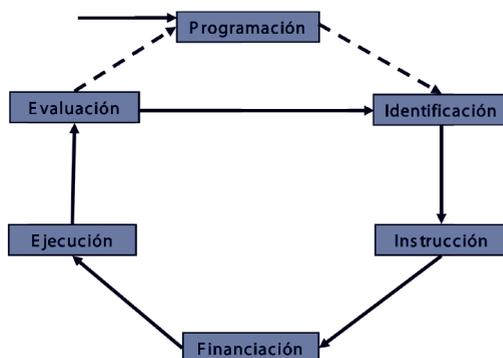


Figura II.10. El ciclo de un proyecto o programa de ayuda al desarrollo financiado por la UE

Fuente: Comisión Europea (2001) Manual Gestión del Ciclo de Proyecto. EuropeAid Oficina de Cooperación. Bruselas

La gestión del FED es compartida por la Comisión y el estado ACP mediante la aplicación de mecanismos conjuntos de cierta complejidad. Las decisiones financieras más importantes para la atribución de los fondos deben ser aprobadas por el Comité del FED, compuesto por representantes de los estados miembros de la UE. La gestión del ciclo de los proyectos y programas de desarrollo financiados por el FED (y en general por la CE) sigue el esquema de la Figura II.10.

En este ciclo se parte de la fase de **programación**, en la que además de fijarse el importe financiero, se establecen las medidas para implementar la estrategia de desarrollo del país ACP, se fijan los sectores de intervención, los importes destinados a cada uno de ellos, el calendario de ejecución, el papel de las ONG y otros agentes en el Programa Indicativo Nacional, etc. La **identificación** consiste en la primera elaboración de objetivos, resultados y actividades de un proyecto, para determinar si se debe proceder o no a estudiar su viabilidad. Si la respuesta es positiva se pasa a la instrucción del proyecto, en la que se realizan todos los estudios detallados para determinar su viabilidad, pertinencia y coherencia con las políticas sectoriales ACP-CE. Si el proyecto es aceptado, se pasa a redactar la propuesta de financiación. Si el dictamen del Comité de financiación es favorable, se adopta una decisión de **financiación** y se firma el acuerdo correspondiente por ambas partes. Se pasa entonces a la **ejecución** del proyecto o programa, mediante la aplicación del acuerdo anterior y de los reglamentos generales, particulares y los pliegos de condiciones aprobados dentro del desarrollo de los acuerdos de Cotonou. Por último, se procede a la **evaluación** del grado de cumplimiento de los objetivos y resultados previstos.

En todo este proceso, juegan un papel fundamental:

El ordenador principal del FED, nombrado por la Comisión (en la actualidad es el Comisario responsable del desarrollo y la ayuda humanitaria), que es el responsable máximo de este organismo para adoptar compromisos financieros, auditar y autorizar operaciones sobre los recursos del FED.

El ordenador nacional del FED, nombrado por el gobierno del país ACP, que le representa en todas las operaciones financiadas por el FED. Es el responsable último del país ACP para todas las operaciones técnicas, administrativas y financieras de gestión de proyectos y programas FED. Suele ser nombrado para este puesto el Ministro de Economía y Finanzas, o el de la Planificación.

El jefe de la Delegación de la UE en el país ACP, que representa a la UE y trabaja en estrecha colaboración con el ordenador nacional en todas las etapas del ciclo de proyecto/programa de la Figura II.10. Tras la reforma administrativa emprendida desde 2001, dentro de la desconcentración de las operaciones, recibe muchas más responsabilidades en la gestión de la ayuda por parte del ordenador principal.

Además de las dos fuentes de financiación principales, hay que mencionar el papel que juega el **Banco Europeo de Inversiones** (BEI). El BEI tiene una doble función en la ayuda al desarrollo de la UE. En primer lugar gestiona los fondos que el FED presta a medio y largo plazo a los estados ACP, sobre todo al sector privado. En segundo lugar, gestiona los fondos que obtiene en el mercado internacional de capitales para financiar intervenciones a mayor escala, a menudo dentro del sector público. Los importes destinados a ambas funciones en el 9º FED han sido 2.200 millones de euros y 1.700 millones de euros respectivamente. En ambos casos, las condiciones son ampliamente concesionales y los intereses están bastante por debajo de los tipos medios del mercado de capitales. El importe aprobado por el Consejo Europeo para las inversiones del BEI dentro del 10º FED alcanza los 1.500 millones de euros.

II.6.3. SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA AYUDA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Hasta 1985 toda la ayuda de la CE fue gestionada por la Dirección General de Desarrollo. Desde entonces se tomaron decisiones que llevaron a la DG de Relaciones Exteriores a gestionar parte de la ayuda, y a la creación de ECHO, separada de la DG de Desarrollo.

En 1998 se volvió a la política de unificación de los servicios responsables de la gestión de la ayuda con la creación del servicio común de relaciones exteriores (SCR). La reforma siguió adelante con la decisión del 16 de mayo de 2000, en donde la Comisión planteó una nueva estrategia de concentración de la ayuda en un número limitado de sectores prioritarios, acompañada de una mejora de la calidad de los proyectos y programas. Se creó (el 1 de enero de 2001) un servicio único (la agencia de cooperación EuropeAid), encargado del ciclo completo de los proyectos, programas y otras acciones, desde su identificación hasta su evaluación. Progresivamente, se unificó en Europeaid la programación y la gestión de los diferentes instrumentos financieros de la ayuda. Se integró la gestión del ciclo de proyectos, programas y otras acciones, pasando desde 2001 la DG RELEX y la DG DEV a ocuparse de las orientaciones políticas y de la programación plurianual de la ayuda,



mientas que EuropeAid asumió la responsabilidad del resto del ciclo de proyecto/operación (identificación, instrucción, preparación de las decisiones de financiación, ejecución, control, seguimiento y evaluación). La desconcentración de la gestión de la ayuda exterior hacia las delegaciones de la Comisión en los PVD ha sido un elemento primordial de la reforma de la gestión de esta ayuda. El principio que subyace en este proceso es que todo lo que mejor pueda ser gestionado y decidido sobre el terreno, en el país beneficiario de la ayuda, debe hacerse allí, y no en Bruselas.

En los últimos años los esfuerzos de la mejora de la gestión se han dirigido a los siguientes ejes de acción:

La focalización de la ayuda en los programas sectoriales y el apoyo presupuestario.

Estas modalidades han alcanzado en 2007 el 23% del total de los compromisos financieros, siendo el presupuesto de la CE el responsable de este auge, puesto que en el FED estos compromisos han permanecido constantes en los últimos años.

La simplificación de los procedimientos administrativos.

En los últimos años se ha producido una armonización de las reglas para la aplicación de todos los instrumentos financieros de ayuda de la CE. La flexibilidad en las licitaciones y en las ejecuciones de los contratos ha aumentado. Los mecanismos de co-financiación, de uso de procedimientos contractuales locales y de subvenciones a entidades locales se han extendido.

La cooperación con los organismos internacionales y con otros donantes.

Las relaciones de cooperación más significativas se producen con los organismos de las Naciones Unidas y con el Grupo del Banco Mundial, en las áreas de asistencia y supervisión de procesos electorales, refuerzo institucional, rehabilitación, desarrollo rural, educación y salud.

La cuestiones cualitativas en la gestión de la ayuda.

La CE ha desarrollado recientemente una estructura para el seguimiento y el refuerzo de la calidad de las operaciones en las fases de identificación y formulación de proyectos y programas. EuropeAid ha extendido el uso de indicadores pertinentes de medida de la buena gestión de la ayuda, lo cual ha demandado un refuerzo de los sistemas estadísticos nacionales de los países receptores. Por último, varias redes temáticas han sido desarrolladas para el intercambio de información entre EuropeAid, las Delegaciones y las Direcciones Generales competentes en relaciones exteriores.

Los resultados de la reforma planteada en 2000-01 han sido positivos en cuanto a la mejora en la ejecución financiera (menor en el FED). Las mejoras en la efectividad que se pretenden se enfrentan con la propia complejidad del sistema europeo de ayuda y con una serie de obstáculos y disfunciones (que aparecen también en otros sistemas de ayuda), que se pueden agrupar básicamente en:



- El gran tamaño del sistema de ayuda y su fuerte burocratización. Para dar una idea de su tamaño, baste decir que el *staff* de la CE que trabaja a tiempo completo ascendía en 2006 a 3.539 agentes.
- La complejidad de los procedimientos administrativos y la multiplicidad de competencias. Por ejemplo, la ayuda al desarrollo depende de varios Comisarios: Desarrollo, Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros y Comercio. Por otro lado, el número de estados miembros de la Unión ha aumentado hasta 27, lo cual complica más la toma de decisiones en los niveles jerárquicos superiores.
- La mezcla que se produce entre la política extranjera de la UE, la diplomacia que la sirve y la ayuda al desarrollo. La ayuda tiene sus objetivos y su lógica de intervención, pero su gestión se ve subordinada en muchas ocasiones a decisiones políticas o a estrategias diplomáticas.
- La falta de un conocimiento profundo y directo (sobre el terreno) de la compleja problemática a la que se hace frente, sobre todo por parte de los gestores que ocupan los puestos de mayor responsabilidad en la jerarquía de la CE, que proceden generalmente del ámbito político y diplomático.
- La complicidad en la que se cae en ocasiones entre los responsables políticos del país ACP y de la CE, para que se gasten los fondos que han sido destinados a ese país aunque no se cumplan las condiciones de viabilidad de proyectos y programas.
- Las contradicciones internas del sistema de ayuda, que provienen en primer lugar del choque entre objetivos humanitarios y objetivos de conveniencia, como la defensa a ultranza de ciertos subsectores de la producción agrícola, ganadera y pesquera europea o los intereses de suministro energético o de exportación industrial.

No debe olvidarse que, frente a estos obstáculos, la ayuda europea tiene un alto grado de control y supervisión, por naturaleza superior al de la ayuda bilateral, lo cual le otorga ventajas en cuanto a rigor, transparencia, independencia y una menor ligazón con determinados intereses políticos y comerciales de los estados miembros.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera hacer constar toda mi gratitud a Norka Mercedes Martínez Jáquez por su ayuda en la actualización de las informaciones contenidas en este Capítulo, que aparecieron en la primera edición del presente Cuaderno de Cooperación para el Desarrollo, de 2004.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (2004-2007), *ADB Group Annual Reports*. Túnez.

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2004-2007), *Annual Reports*. Manila.



- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004-2007), *Informes Anuales*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (2004-2007), *The World Bank Annual Reports*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (2007), *Global Development Finance*. Washington D.C.
- COMISIÓN EUROPEA (2008), *Annual Report 2008 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2007*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2007)^a, *Annual Report 2007 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2006*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2007)^b, *Compendium des Stratégies de Coopération au Développement 2007*. Bruxelles.
- COMISIÓN EUROPEA (2007)^c, *EU Report on Policy Coherence for Development*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), *The European Consensus on Development*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), *EU Donor Atlas 2006. Volume I. Mapping Official Development Assistance*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2005), *EU Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004*. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto*. EuropeAid Oficina de Cooperación. Bruselas
- NACIONES UNIDAS (2007). *Yearbook of the United Nations*. New York.
- NACIONES UNIDAS (2006). *La ONU en síntesis*. New York.
- OCDE (2008), *Creditor Reporting System (CRS) database*.
- OCDE (2008), *Development Assistance Committee (DAC) database*.
- OCDE (2008), *OECD Journal on Development. Development Co-operation Report 2007*. Paris.
- OCDE (2007), *OECD Journal on Development. Development Co-operation Report 2006*. Paris.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2005-2007), *Annual Reports of the Administrator*. New York.





CAPITULO III

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO¹

MARÍA DE LOS LLANOS GÓMEZ TORRES

III.1. INTRODUCCIÓN. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA²

Todavía a finales de los años setenta España era considerada por el Banco Mundial como un país en vías de desarrollo y por este motivo no disponía de una política de cooperación definida. En la década de los 50 es un país receptor de ayuda al desarrollo, y recibe, a partir de 1955, ayuda estadounidense. En 1959 pasa a formar parte del Banco Mundial, y disfruta de su primer crédito en 1960. En esta etapa también formará parte de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), actualmente Asociación Internacional de Fomento (AIF)³.

España fue miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo (1974) y participa desde 1976 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De esta manera poco a poco España se fue incorporando a distintos organismos internacionales de ayuda al desarrollo en calidad de socio receptor y/o donante.

En 1976, se sitúa el punto de partida del sistema institucional responsable de la política española de cooperación con la creación del Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD). Un año después, España firma el último convenio de préstamo con el Banco Mundial y deja de ser considerada receptora de ayuda en 1981; en 1983 solicita salir de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

En 1985 se crea el máximo órgano político especializado en cooperación al desarrollo: la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta Secretaría será la instancia política responsable de la dirección, programación, control y evaluación de la política española de cooperación al desarrollo. Un año después, en 1986, España se incorpora a la Comunidad Europea canalizando parte de su ayuda oficial a través de su presupuesto. Dos años más tarde, en 1988, se crea la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI), dependiente de la SECIPI. Esta institución será la encargada de la ejecución de la cooperación y de la definición y gestión de programas y proyectos de desarrollo.

¹ Este capítulo se basa en el del mismo nombre de la edición anterior de este cuaderno elaborado por Pilar Baselga Bayo, a quien desde aquí agradecemos su trabajo. Aunque el contenido ha sido modificado, actualizado y reelaborado por la autora, se ha querido dejar una estructura similar a la anterior para que el cuaderno no pierda la estructura que tenía en su primera edición.

² Basado en ALONSO, 1999; GÓMEZ GALAN, SANAHUJA, 1999

³ En el capítulo II de la presente publicación se ofrece una explicación de este organismo y otros que se citan en esta introducción.



España entra a formar parte del CAD en 1991 y con ello al sistema internacional de cooperación al desarrollo, asumiendo las directrices y criterios de este organismo. La entrada de España al CAD da por finalizado el proceso de incorporación de España al Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo como donante. España tiene, por tanto, casi tres décadas de experiencia acumulada pese a que se incorpora mucho más tarde que otros países al sistema de ayuda.

Los años ochenta se caracterizan por las crecientes demandas de participación de la sociedad civil canalizadas a través de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Aunque no será hasta 1994, con el movimiento social por el 0,7%, que se registran en el seno de la sociedad civil importantes movilizaciones en torno a la preocupación de la calidad y cuantía de la ayuda española. Las consecuencias directas de dichas movilizaciones fueron, por un lado, la firma de un “pacto por la solidaridad” por el que los partidos parlamentarios se comprometieron a incrementar la AOD con el objetivo de aproximarse al 0,7%; y por otro la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (al que más adelante nos referiremos), instancia consultiva participada por los principales agentes involucrados en la cooperación (administración pública, ONGD, universidades, empresas, fuerzas sociales y expertos) con el objetivo de facilitar el diálogo entre la administración pública, las ONGD y otros agentes sociales.

En julio de 1998 y tras un largo proceso de negociaciones entre las ONGD representadas por la Coordinadora Estatal de ONG de Desarrollo (CONGDE) y las Coordinadoras Autonómicas⁴, distintos agentes sociales y los distintos grupos políticos (así como un largo proceso de discusión parlamentaria entre los partidos políticos), se aprueba la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁵. La ley establece el ámbito de aplicación, los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo. Así mismo, se refiere a la planificación, incluyendo los instrumentos y modalidades de la cooperación pública española, se atribuyen las competencias de los órganos operativos en la definición, formulación y ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo (órganos rectores y órganos consultivos y de coordinación) y se recogen también los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre los canalizados multilateral y bilateralmente. Se aborda también, entre otros, el contexto social de la cooperación, dedicando una sección a la cooperación no gubernamental. Según esta Ley, la política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones con un objetivo último: La promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo expresa en su artículo 1 el propósito básico de la ayuda española: *“La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional”*. El proceso continuó aprobando las legislaciones de las comu-

⁴ Para un mayor detalle de las plataformas de ONGD, ver el capítulo IV del presente manual.

⁵ Ley 23/1998 de 7 de julio. BOE nº 162, de 8 de julio de 1998.



nidades autónomas. En estos momentos, y dados los cambios operados en el sistema de cooperación internacional, se plantea por distintos actores la necesidad de llevar a cabo una reforma de la misma, adaptándola a las necesidades actuales del sector.

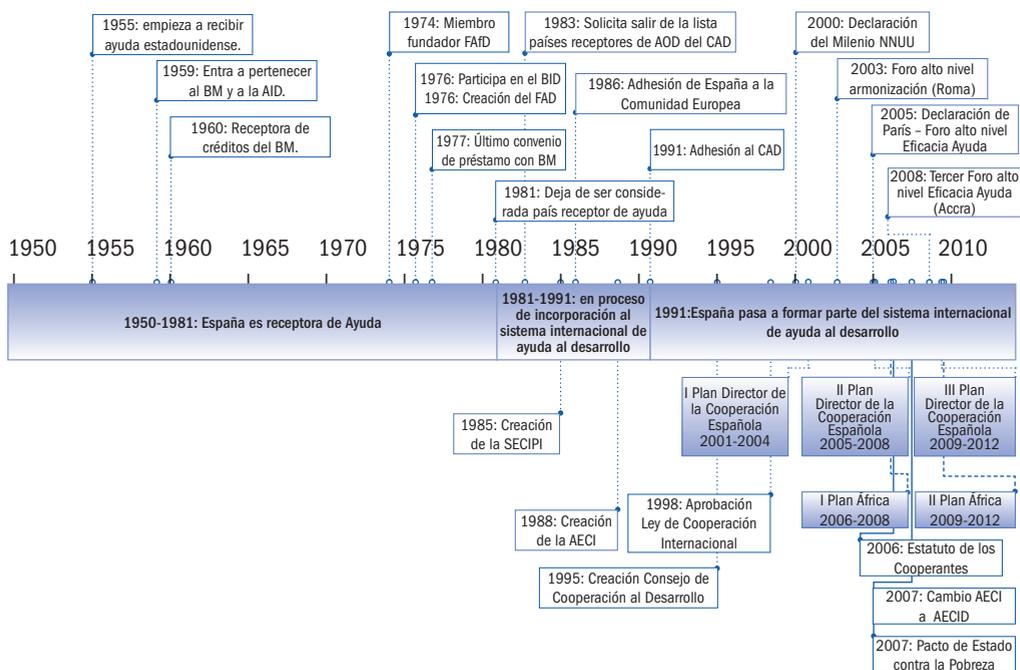


Figura III.1.: Evolución del sistema español de cooperación internacional

Fuente: Elaboración propia

Pese a que en este capítulo nos vamos a centrar en cooperación estatal, merece la pena señalar la importancia de la cooperación descentralizada en España, siendo esta “la cooperación que realizan todas aquellas Administraciones de ámbito inferior al estatal. Es decir, Administraciones Autonómicas y Administraciones Locales, y éstas de cualquier tipo: municipios, provincias, o cualquier agrupación administrativa que pudieran formar. Tienen cabida, por lo tanto, la cooperación que realizan las Federaciones de Municipios y Provincias, Mancomunidades, e incluso los Fondos de Cooperación Municipales que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años por toda nuestra geografía” (Palacios, 2003). Esta cooperación descentralizada surge a principios de los ochenta coincidiendo con los procesos de descentralización administrativa que propiciaron un nuevo papel de los entes públicos locales y regionales. Y es en la década de los noventa cuando tiene un mayor auge y protagonismo vinculado a los movimientos sociales en favor del 0,7% para ayuda al desarrollo.

III.2. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE LA AYUDA OFICIAL ESPAÑOLA

La Ley establece las **modalidades** en que pueden financiarse y ejecutarse los programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo. Estas son: de forma bilateral o multilateral como se vio en anteriores capítulos.

La cooperación bilateral: viene definida en el artículo 14 como el “conjunto de actividades realizadas por las Administraciones públicas del país donante directamente con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial”. La ayuda bilateral puede clasificarse, en función de las condiciones financieras, en “ayuda bilateral reembolsable” y “ayuda bilateral no reembolsable”.

Un rasgo característico de la ayuda española es el peso que llegó a adquirir la cooperación bilateral reembolsable y su relación con los créditos asociados al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento comercial bilateral. Estos créditos FAD se crean en 1976 como un sistema de créditos blandos para fomentar las exportaciones y operar como instrumento de cooperación al desarrollo. Según el I Plan Director, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) “es el instrumento crediticio a través del cual España ofrece a los Gobiernos, Instituciones o empresas de países en desarrollo condiciones de financiación concesionales que se vinculan, parcialmente, a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas”. Los créditos FAD son principalmente “ayuda ligada”, es decir, el país receptor debe utilizar esos fondos en la compra de bienes y servicios españoles.

Siguiendo las recomendaciones del CAD, a partir de la Ley de Cooperación se trató de impulsar otros instrumentos en detrimento de los créditos FAD, creándose para ello el Fondo de Concesión de Microcréditos, instrumento de cooperación bilateral reembolsable, que trató de compensar los créditos FAD. No obstante, los créditos han seguido teniendo un papel determinante en la política de cooperación española. En el momento de cerrar esta edición se ha acordado un cambio sustancial en estos créditos que se espera dará sus frutos para el año 2010.

La cooperación multilateral: Una parte importante de la ayuda Española se canaliza a través de instituciones de carácter multilateral, sobre todo a raíz del ingreso de España en la Unión Europea. Dentro de la cooperación multilateral⁶ se puede distinguir, en función de las instituciones implicadas, la ayuda canalizada a través de: Instituciones Financieras Multilaterales (IFM): Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo fundamentalmente o de Organismos Internacionales No Financieros (OINF): instituciones del Sistema de Naciones Unidas, Unión Europea (Presupuesto comunitario y Fondo Europeo de Desarrollo).

En cuanto a los **instrumentos** de la política española de cooperación internacional para el desarrollo según el artículo 9 de la Ley son los siguientes:

- a) **Cooperación técnica:** La cooperación técnica para el desarrollo incluye cualquier modalidad de asistencia dirigida a la formación de recursos humanos del país receptor, mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas

⁶ Para mayor detalle sobre cooperación multilateral puede consultarse el segundo capítulo de la presente publicación.



y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico.

- b) **Cooperación económica y financiera:** La cooperación económica se expresa a través de aportaciones destinadas a proyectos de inversión para el aumento del capital físico de los países beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos (agroalimentario, educativo, sanitario, infraestructuras, transporte y otros). Esto es, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, entre otros mecanismos.
- c) **Ayuda humanitaria,** tanto **alimentaria** como de **emergencia,** incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz, instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- d) **Educación para el desarrollo y sensibilización social:** según la Ley, se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización social el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas a favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo.

III.3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

La política española de cooperación para el desarrollo se articula en torno a dos ejes de prioridades, que determinan sus líneas de actuación preferente definidas en la Ley en sus artículos 6 y 7:

- a) **Geográficas:** orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española. Según la Ley, se consideran áreas geográficas de actuación preferente a *“los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural”*. Sin embargo, las prioridades geográficas también han ido cambiando con el tiempo. En los últimos años África Subsahariana ha tomado especial relevancia en la política de cooperación española, aunque no aparece como área prioritaria en el ámbito de la Ley, Senegal, Mozambique, Namibia, Angola, Cabo Verde y Mali disponen de una Oficina Técnica de Cooperación⁷.
- b) **Sectoriales:** las dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferente. Estos son: *Cobertura de las necesidades básicas; Inversión en el ser humano; Infraestructuras y promoción del tejido económico; Defensa del Medio Ambiente; Participación social, desarrollo institucional, buen gobierno y Prevención de conflictos y construcción de la paz.*

⁷ El papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación viene explicado más adelante.



Distribución geográfica de la AOD a través de los Organismos multilaterales

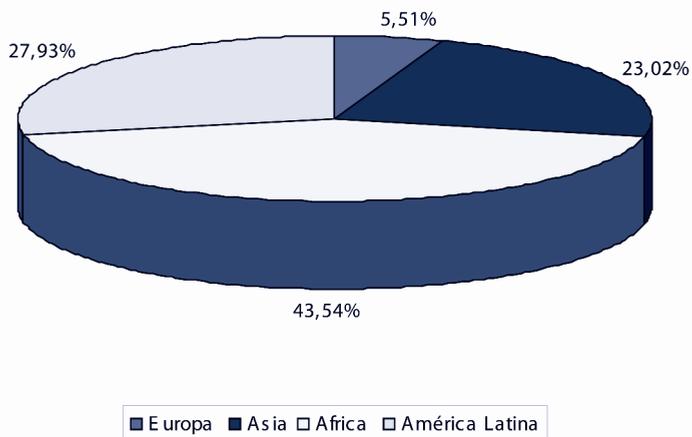


Gráfico III.1.: Distribución geográfica de la AOD a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo. PACI, 2008

Orientación sectorial de la AOD a través de Organismos Multilaterales

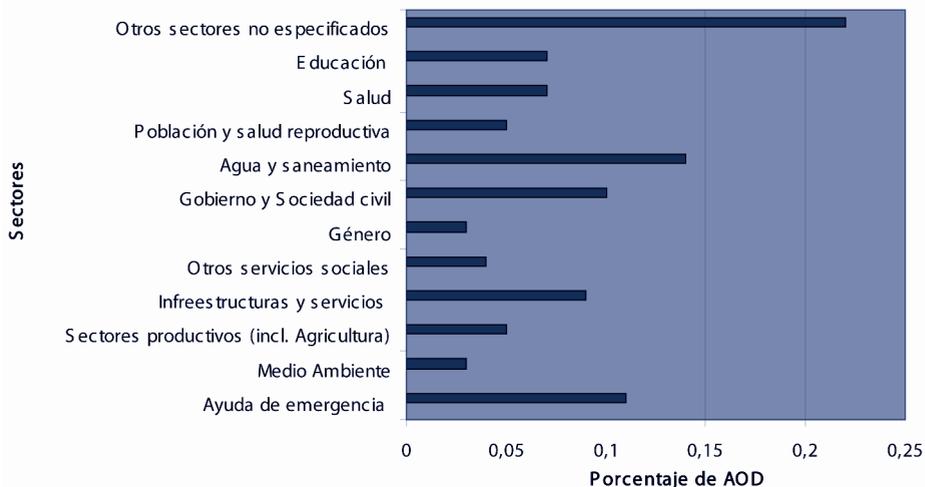


Gráfico III.2.: Orientación Sectorial de la AOD a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo. PACI, 2008



III.4. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Previa a la aprobación de la Ley, la planificación de la política de cooperación internacional se realizaba a través de los llamados Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI-previsiones, PACI-seguimiento) por la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE). A partir de esta se prevé la realización de dos tipos de Planes: El **Plan Director**, cuatrianual, cuyo objetivo es fijar las líneas generales y las directrices básicas de la política española, así como los objetivos, prioridades y recursos necesarios y un **Plan Anual**, en el que se desarrollan dichos objetivos, prioridades y recursos para cada año.

El 24 de noviembre de 2000 se aprueba por el Consejo de Ministros el primer Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. El segundo fue el relativo al periodo 2005-2008 y en la actualidad nos encontramos ejecutando el tercero, 2009-2012.

El Plan 2009-2012 identifica siete ámbitos estratégicos esenciales para poder desplegar una política para el desarrollo adecuada: la asociación sobre el terreno, la acción multi-lateral, la coherencia de políticas, la educación para el desarrollo, la investigación para y sobre el desarrollo, la coordinación entre los agentes de la Cooperación Española y la dotación de capacidades humanas e institucionales para ello. El plan adelanta también que durante la ejecución del mismo se alcanzará el objetivo del 0,7% del PNB.

En el siguiente gráfico se observa la situación de España respecto al conjunto de países miembros del CAD

AOD/RNB de los países del CAD, 2007



Gráfico III.3.: Comparación de España respecto al conjunto de países del CAD, PACI, 2008

El III Plan Director marca las siguientes prioridades horizontales: inclusión social y lucha contra la pobreza; promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática; género en desarrollo; sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural.



Los cambios operados en el sistema internacional provocan que los sectores de intervención se amplíen respecto a los recogidos en la Ley de cooperación: gobernabilidad democrática, desarrollo rural y lucha contra el hambre, educación, salud, agua y saneamiento, crecimiento económico para la reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat, ciencia, tecnología e innovación, cultura y desarrollo, género en desarrollo, migración y desarrollo y construcción de la paz.

En cuanto a las prioridades geográficas del III Plan Director, también encontramos cambios que responden a los compromisos internacionales asumidos por España y las recomendaciones del CAD⁸. A grandes rasgos, las prioridades geográficas se focalizan en la concentración progresiva de recursos en los Países Menos Avanzados (PMA). El objetivo es destinar una ayuda equivalente al 0,15% de la RNB a los PMA, con una meta intermedia de al menos el 25% de la AOD a PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza⁹; la concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores; la orientación de la ayuda de los países donantes hacia aquellas áreas en las que presentan una ventaja comparativa y el compromiso con los estados en situación de fragilidad. Como se observa en el gráfico 5, en el año 2007 la AOD destinada a los países de rentas medias no alcanzaba el 11%.

⁸ Recomendaciones del CAD a España sobre prioridades geográficas, recogidas en el III Plan Director 2009-2012: concentrar más la ayuda para mejorar el impacto del incremento de la misma, esforzándose por lograr el objetivo de destinar el 70% de la AOD a los países prioritarios; introducir una asignación mínima para cada país incluido en este grupo que evitaría la dispersión de esfuerzos; disponer de un marco presupuestario a nivel de países; los actores de desarrollo españoles deben contribuir a mejorar la concentración de la ayuda española, y esforzarse para conseguir alcanzar la meta de canalizar el 70% de la ayuda bilateral a países prioritarios; planificar cuidadosamente el aumento de ayuda programable a los PMA para alcanzar sus objetivos y revertir la tendencia decreciente de 2006; la definición de otras categorías, además de la de países prioritarios, deberá explicarse y justificarse con detalle; considerar las oportunidades que existen para establecer asociaciones entre donantes y mantener su clara orientación hacia los principios de la Declaración de París

⁹ El 19 de diciembre de 2007 fue firmado por los principales partidos políticos y la Coordinadora española de ONG para el Desarrollo. El pacto pone de manifiesto la voluntad y el compromiso de los partidos políticos para impulsar y consolidar los avances logrados en la Cooperación para el Desarrollo española. El acuerdo cuenta con una serie de medidas concretas de lucha contra la pobreza. Entre las medidas concretas de gestión destaca la necesidad de reforzar la prioridad geográfica procurando que antes de 2015 se esté destinando al menos el 25 % de la AOD geográficamente especificable hacia los Países Menos Adelantados (PMA), con especial atención al África Subsahariana, a través de una progresión anual de incremento de la ayuda a los PMA. Para garantizar la buena marcha de estos compromisos, el Pacto ha contemplado crear una comisión de seguimiento, integrada también por agentes sociales, que se reunirá una vez al año.



Destino de AOD según la renta del país receptor, 2007

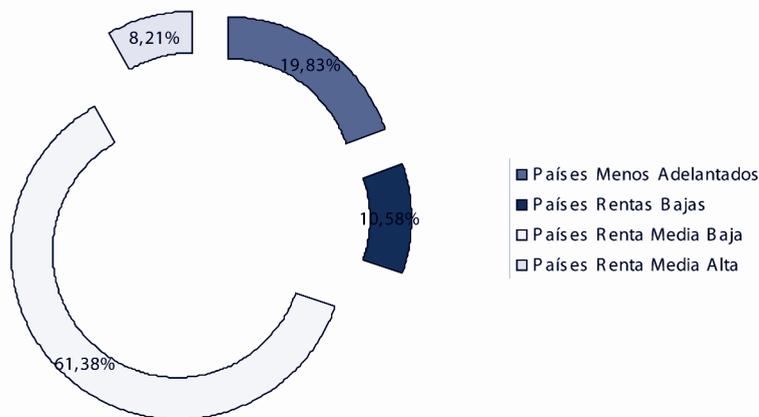


Gráfico III.4.: Destino de AOD según la renta del país receptor, 2007

Por otro lado, dentro del proceso de planificación se incluye la elaboración de metodologías normalizadas sobre aspectos en diferentes sectores de la cooperación internacional en procesos de planificación y evaluación. También se elaboran los Documentos de Estrategia País (DEP), diseñados para la actuación de la Cooperación Española en los países considerados prioritarios por el Plan Director y los Planes de Actuación Especial (PAE), estrategias diseñadas para la actuación de la Cooperación Española en los países considerados por el Plan Director como preferentes o de actuación especial.

III.5. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA

Según la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la estructura institucional de la cooperación española viene representada por diversos órganos rectores, consultivos y de coordinación y ejecutivos, con las competencias y responsabilidades que marca dicha Ley.

Los órganos de Cooperación Internacional son: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; el Consejo de Cooperación al Desarrollo; la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo; la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional; el Consejo de Política Exterior y la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior.

De los mismos nos vamos a centrar en primer lugar en los órganos consultivos y de coordinación.



El **Consejo de Cooperación al Desarrollo**: creado en 1995, es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. En el mismo participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales de la cooperación, junto con representantes de la Administración General del Estado. El Consejo está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y regulado por el artículo 22 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Sus funciones son: (i) informar con carácter previo, de forma preceptiva y no vinculante, los anteproyectos de Ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo, dando conocimiento de estos informes a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados; (ii) informar sobre la propuesta de Plan Director y de Plan Anual de Cooperación Internacional; (iii) conocer los resultados del documento de seguimiento del plan anual y de la evaluación de la cooperación; (iv) informar sobre los asuntos concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno someta a su consideración; (v) hacer llegar al Gobierno y a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados las sugerencias y propuestas relativas a la cooperación internacional para el desarrollo que estime oportunas; (vi) informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado, siendo este informe remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados; y (vii), informar anualmente sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo y cuantas otras funciones le encomiende el Gobierno en materia de cooperación al desarrollo.

El Consejo está compuesto, por 33 miembros: la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Presidenta), el Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Vicepresidente Primero), representantes de distintos Ministerios; seis representantes de ONGD, dos de organizaciones sindicales, dos de asociaciones empresariales, dos de universidades, uno de organizaciones de economía social, uno de asociaciones de derechos humanos y seis expertos.

La **Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo** es un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) que llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo. Está regulada por el artículo 23 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero. Sus objetivos son los siguientes: la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones Públicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo impulsados por las distintas Administraciones y la participación de las Administraciones Públicas en la formulación del Plan Director y del Plan Anual, así como en la definición de sus prioridades.



En consecuencia, con los objetivos citados, sus funciones son: dictaminar con carácter previo el Plan Director y los Planes Anuales; proponer la inclusión en el Plan Director y en los Planes Anuales de cooperación los proyectos financiados conjuntamente por las distintas Administraciones Públicas; promover acciones conjuntas entre las distintas Administraciones; conocer y en su caso debatir la programación de cooperación de las Administraciones Autonómicas y Locales, procurando su articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la ayuda oficial al desarrollo; realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las Administraciones Autonómicas y Locales; promover la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de cooperación para el desarrollo tanto de la Administración General del Estado como de las demás Administraciones públicas; emitir los informes y dictámenes que cualquiera de las Administraciones públicas le solicite sobre materias de su competencia y cualquier otra actuación que acuerde el Pleno, en el ámbito de sus competencias.

La Comisión está constituida por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Presidente), la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Vicepresidenta primera), los titulares de las Secretarías de Estado de Turismo y Comercio e Inmigración y Emigración, de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de las Direcciones Generales de Financiación Internacional y de Presupuestos (Ministerio de Economía y Hacienda) y representantes de Otros Ministerios; el Subdirector General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla; y diecinueve representantes de las Entidades Locales.

La **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)**: La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación al desarrollo. Está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Sus funciones son: establecer directrices y fijar criterios de carácter general, que faciliten la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo; informar y someter a la aprobación del Gobierno, a través del titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las propuestas de Plan Director y Plan Anual de cooperación internacional; conocer los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación y cualquier otra que coadyuve al mejor desempeño de sus competencias y, en particular, las que le encomiende el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en su calidad de responsable de la dirección de la política de cooperación para el desarrollo.

El órgano ejecutivo de la cooperación española es la **Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)**¹⁰. La Agencia es una Entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Es, tal y como establece la Ley 23/1998, de 7 de julio, de

¹⁰ www.aecid.es

Cooperación Internacional para el Desarrollo, el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y su objeto es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo, particularmente los recogidos en el Plan Director en vigor cada cuatro años.

La estructura exterior de la AECID está compuesta por 42 oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) encargadas de gestionar, controlar y hacer seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que competen a la Agencia y colaborar con los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas; 16 Centros Culturales, encargados de preparar, coordinar y realizar las actividades de cooperación cultural y 3 Centros de Formación cuya función es la de preparar, coordinar y realizar actividades de cooperación en el ámbito específico de la formación.

Estas estructuras están situadas en los países socios con los que la AECID tiene una relación más intensa en cooperación. Son unidades adscritas orgánicamente a las embajadas que, funcionalmente, dependen de la AECID, a la que corresponde su dotación presupuestaria.

La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional asiste al Ministro en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

A tal efecto, ejerce su planificación y coordinación; administra los recursos de cooperación gestionados por el Ministerio; asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo, y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado. De ella depende la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo encargada de llevar a cabo tareas de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, J.A. (dir.) (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

ALONSO, J.A. (2003), "La cooperación española en las evaluaciones del CAD". *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, Nº 11 otoño/invierno 2003, Madrid, IUDC.

CAD (2002), *Examen de la Cooperación Española 1999-2001: recomendaciones e informe de la secretaría del CAD*.



- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1992), *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GÓMEZ-GALÁN, M.; SANAHUJA, JA. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.
- GÓMEZ GIL, C. (2003), *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*, Bilbao, Bakeaz.
- INTERMÓN OXFAM (2008), *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*, Barcelona.
- INTERMÓN OXFAM (2009), *La Realidad de la Ayuda 2008-2009*, Barcelona.
- MAEC (2001) *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- MAEC (2008) *Borrador del seguimiento del PACI, 2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- MAEC (2009) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- NIETO, L. (COORD) (2001), *Impulsando la solidaridad. Otra perspectiva de la cooperación al desarrollo del estado español*, Madrid, Paz con dignidad.
- VERA, J.M. (2003), “Diez años de la Realidad de la Ayuda”, *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, N° 11 otoño/invierno 2003, Madrid, IUDC.





CAPÍTULO IV.

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

IVÁN CUESTA FERNÁNDEZ

CAROLA CALABUIG TORMO

IV.1. INTRODUCCIÓN

Hablar de cooperación no gubernamental para el desarrollo es hablar fundamentalmente de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), por lo que el presente capítulo se centrará fundamentalmente en describir el trabajo de estas entidades. Desde las décadas de los años 40 y 50 del siglo XX, muchas organizaciones sociales han venido trabajando por el desarrollo del Sur; desde la ayuda humanitaria hasta la presión política y, muy especialmente, con la realización de proyectos, estas organizaciones solidarias han pretendido canalizar el impulso solidario de la ciudadanía de los países del Norte. No obstante, la participación de la sociedad civil como agente de cambio bajo motivaciones de solidaridad internacional no se reduce al trabajo de las ONGD, sino que existen otros movimientos sociales que apuestan por otra forma de entender la globalización y que tienen otros mecanismos de funcionamiento y forma de ver la realidad. Igualmente, existen otros actores del ámbito privado, pertenecientes al sector lucrativo, que, ya sea directamente, o a través de fundaciones y/o obras sociales, realizan acciones de cooperación al desarrollo. Un caso significativo, en el contexto español, es el de la Obra Social de las Cajas de Ahorros.

Aunque en números la cooperación no gubernamental es muchos menos relevante que la gestionada directamente por gobiernos y organismos multilaterales, en términos de imagen y relevancia ante la opinión pública del Norte su impacto es mucho mayor. Cualquier ciudadano medio al que se le pregunte qué entiende por cooperación para el desarrollo citará sin duda la palabra ONG, y quizá el nombre de alguna entre las más conocidas (en España: Cáritas, Manos Unidas, Intermón-Oxfam o Ayuda en Acción).

A través de la realización de diversas acciones (las más conocidas -que no las únicas-, son los llamados proyectos de cooperación), las ONGD pretenden contribuir al desarrollo de las comunidades donde trabajan, a veces en colaboración con organizaciones locales y otras veces apoyándose en estructuras propias establecidas en la zona.

Las ONGD han ido adoptando progresivamente un papel casi institucional en el sistema de cooperación para el desarrollo, sobre todo las más relevantes en el plano internacional. Algunas participan en los foros mundiales en los que se decide sobre la liberalización del comercio o la renegociación de la deuda externa, y han conseguido un estatus consultivo ante organismos como la Organización Mundial de la Salud o el Banco Mundial. Este último ha llegado incluso a adoptar como propia la retórica de las ONGD, aunque sólo la retórica.

Al hilo de esta institucionalización, las ONGD han constituido plataformas, como la Coordinadora de ONGD de España, y otras de ámbito autonómico, que paulatinamente han



llegado a convertirse en interlocutores de los gobiernos, ganando así cierta capacidad de influencia sobre las políticas institucionales.

En su actuación, las ONGD han recibido muchos halagos (flexibles, innovadoras, creativas, con un conocimiento de la realidad sobre el terreno superior al de los gobiernos, más económicas...). Son calificativos que, tanto la opinión pública como las mismas instancias gubernamentales, coinciden en otorgar. También se ha llegado a decir de ellas que son la conciencia ciudadana del Norte, en la medida en que representan la voluntad de buena parte de sus gentes de ver un mundo libre de pobreza y opresión. Por último, se les ha asignado también el rol de canal de participación política de los ciudadanos, toda vez que los actores tradicionales como partidos y sindicatos han sufrido un fuerte desprestigio. Sin embargo, no están exentas de críticas, relativas entre otras cosas a su falta de representatividad, al enfoque de sus actuaciones -que las puede convertir en cómplices del un sistema injusto que sigue excluyendo a la mayoría de los habitantes que viven en este planeta-, o a su dudosa independencia de actuación respecto de la administración pública. Este acercamiento a las esferas de poder político ha sido criticado frecuentemente, sobre todo desde posiciones ideológicas que abogan, o bien por oponerse frontalmente al sistema (no colaborar con él), o bien por otorgar al Estado la responsabilidad y la exclusividad de la acción en materia social. Por añadidura, se ha cuestionado la participación de las ONGD en un sistema de ayuda oficial al desarrollo que presenta algunos rasgos preocupantes, tal y como se ha expuesto con anterioridad.

Aunque estas y otras muchas cuestiones están en el debate, no se pretende aquí darles respuesta, sino más bien seguir planteando preguntas. Sí se pretende describir el origen y evolución de las ONGD, caracterizar lo que se entiende por ONGD en la actualidad -con especial particularización al caso español-, identificar sus potencialidades, pero también las debilidades que presentan y que llaman a la reflexión sobre los retos de futuro que deben plantearse estas organizaciones.

IV.2. LAS ONG DE DESARROLLO

IV.2.1. DEFINICIÓN DE ONGD Y CARACTERIZACIÓN

En la actualidad, aunque el término “organización no gubernamental” (ONG) engloba a muchos otros colectivos de personas¹, la mayoría de ciudadanos identifica estas siglas con organizaciones que trabajan por la promoción del desarrollo y la erradicación de la injusticia. Estas entidades han pasado a denominarse Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (en adelante ONGD), en un intento de clarificar su identidad. En adelante, ésta será la denominación adoptada.

El momento al que podemos asignar la primera designación de ONG es a mediados del siglo XX, concretamente en la Carta de Naciones Unidas de 1947 (Ortega, 1994): “El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del consejo”

¹ Dentro de la denominación ONG podría incluirse una empresa, un sindicato, una asociación de vecinos, un grupo ecologista o una agrupación musical, por ejemplo



(art. 71). Esta definición a partir de una formulación negativa (lo que no es gubernamental) ha condicionado el propio ser de estas organizaciones y ha influido en la conquista de su lugar en la sociedad². De un concepto que ponía su empeño en el carácter internacional de las organizaciones, se ha pasado a un replanteamiento que posicione a las organizaciones, en ese contexto internacional, pero desde ámbitos de actuación locales, de menor envergadura.

Existen otras definiciones, acuñadas por diversos autores y organismos, que permitirán ir clarificando lo que son las ONGD³.

“Aquellas organizaciones y movimientos sociales que, interviniendo a nivel político (más que en políticas concretas) y frente a la ciudadanía, abogan y hacen presión en favor de grupos marginados por los modelos de crecimiento económico y de relaciones internacionales preponderantes, reivindicando al mismo tiempo ideologías y valores alternativos” [...] “son organizaciones sin afán de lucro, con fuerte respaldo popular, puestas en marcha por iniciativa privada con el propósito principal de mejorar las condiciones de vida y de incrementar la participación social y política de los grupos más pobres de los países del Sur y, al mismo tiempo, establecer lazos de mutua colaboración y solidaridad entre los pueblos del Norte y del Sur”. (SENILLOSA, 1996).

M^a Luz Ortega Carpio (1994) las define como

“organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo”.

La Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo define en su art. 32 a las ONGD de la siguiente forma:

“A los efectos de la presente Ley se consideran organizaciones no gubernamentales de desarrollo aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos”.

² Algunos autores apuestan por definir a las ONGD como Asociaciones de Solidaridad Internacional u Organizaciones Cívicas Solidarias

³ En el presente capítulo no se realiza una descripción de las ONG que trabajan en el Sur. El contexto, el tejido asociativo y el lugar que se ocupa es completamente distinto al que tenemos en las sociedades del Norte

Desde la realidad del Sur llega esta definición de Leopoldo Zavala Matulic⁴:

“Las ONGD son organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la cooperación al desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo en los pueblos y sociedades del Tercer Mundo. Su acción busca la canalización de recursos públicos y privados para llevar a cabo proyectos de desarrollo autónomos en los países subdesarrollados. Esta acción sobre el terreno se complementa con las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, y con las actividades de lobby o presión política ante los gobiernos y los organismos”.

Es posible extraer algunas ideas comunes a estas definiciones. Como su nombre indica, las ONGD no surgen a instancias de los gobiernos y se muestran independientes de éstos, lo que no significa que no puedan recibir financiación pública o colaborar con ellos. Son organizaciones de carácter social, no tienen afán de lucro y sus acciones de desarrollo se llevan a cabo tanto en el Norte (Educación para el Desarrollo, presión política) como en el Sur (programas y proyectos de desarrollo, ayuda de emergencia, etc.). Sus actuaciones vienen motivadas por la solidaridad. Y hablan de la necesidad de cambios profundos en las estructuras injustas de garanticen de forma efectiva el acceso de las personas de países empobrecidos a un desarrollo humano sostenible. No obstante, la distancia que separa el discurso de la práctica se ha hecho, en algunos casos, demasiado grande, por lo que es necesario plantear abiertamente el rol que están jugando estas asociaciones, aspecto que será desgranado al final del presente capítulo.

Teniendo en cuenta las definiciones vistas con anterioridad y según recoge el Código de Conducta de las ONGD que pertenecen a la Coordinadora Estatal de ONGD de España⁵, las características esenciales que permitirían identificar una ONGD son:

1. **Organización estable** con un mínimo grado de estructura, que dispone de personalidad jurídica y capacidad legal.
2. **No posee ánimo de lucro.** Los ingresos obtenidos deben en último lugar, ser destinados al funcionamiento de la propia organización.
3. **Trabaja activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional,** a través de distintas estrategias.

⁴ Extraído de Martínez González-Tablas, A. (1995) *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*. Madrid, Icaria, 1995.

⁵ El Código de Conducta es una especie de código deontológico que rige las actuaciones de las ONGD que forman parte de la coordinadora. Fue aprobado en marzo de 1998, sometido a revisión en 2005 y adaptado en 2008. Ver CONGDE (2008a).



4. Tiene una **voluntad de cambio o de transformación social con perspectiva crítica**, para conseguir unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres como parte inherente e indispensable del proceso de desarrollo.
5. **Posee respaldo y presencia social**: se apoya en la sociedad y tiene presencia activa en medio de ella.
6. Tiene **independencia y autonomía institucional y decisoria** respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución.
7. **Posee recursos, tanto humanos como económicos**, de diferente procedencia.
8. **Actúa con mecanismos transparentes y participativos** de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
9. **Es transparente en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos**
10. **Entre sus principales objetivos** de las ONGD del Norte figura la **cooperación para el desarrollo, la lucha contra las desigualdades y la pobreza y contra la pobreza y sus causas**. Además, exige que su práctica sea coherente y consecuente con este fin.

IV.2.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ONGD. EL CASO ESPAÑOL

El origen de la mayoría de ONGD que existen en los países del Norte se sitúa a partir de la IIª Guerra Mundial y principalmente en el último cuarto de siglo XX. Como ya fue comentado ampliamente en el capítulo I, diversos acontecimientos, entre los que se encuentran el fin de la citada confrontación bélica, el nacimiento de las instituciones financieras multilaterales y del sistema de Naciones Unidas, los procesos de descolonización y el inicio de la Guerra Fría, entre otros, fueron conformando un escenario económico y político a nivel internacional que marcó profundamente a los países del Sur. La evolución en la noción de la idea de desarrollo y en el concepto de cooperación para el desarrollo no se dio únicamente a nivel gubernamental, sino que también tuvo su paralelo en la génesis y formas de actuación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

La siguiente figura muestra los hitos más significativos en el panorama de la cooperación para el desarrollo a nivel internacional, particularizando al caso español. Se sintetiza la evolución de las ONGD en España, cuyas etapas más significativas serán explicadas a continuación.

Las etapas fundamentales⁶ de génesis y desarrollo de las ONGD en España son:

⁶ Distinción por etapas basada en los estudios de Mª Luz Ortega Carpio (referencias en la bibliografía).



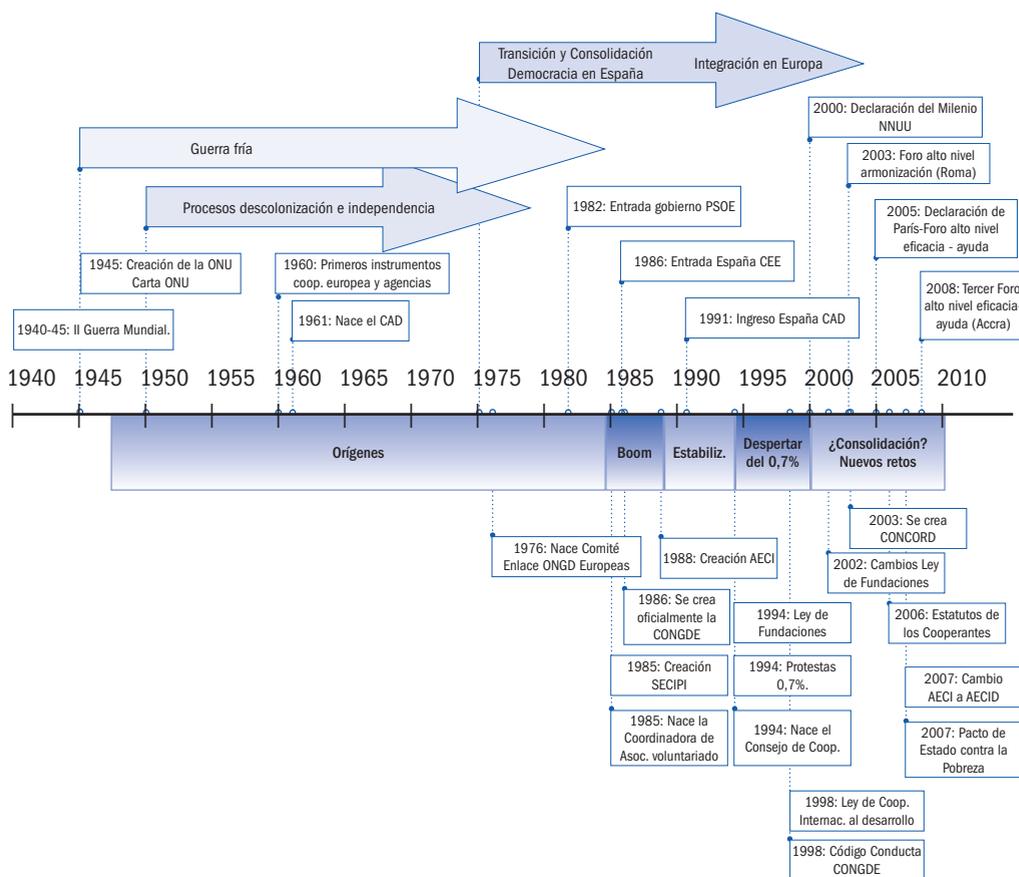


Fig. IV.1.: Síntesis cronológica de la evolución de las ONGD en España

Fuente: Elaboración propia.

1. La **primera etapa**, los orígenes, se sitúa desde mediados del siglo XX hasta 1984. Durante este período se crearon de una forma espaciada alrededor de 30 ONGD de motivación principalmente religiosa, ligada a la Iglesia Católica⁷. No todas orientaron únicamente su trabajo hacia la evangelización de las gentes de las zonas a donde acudían y de una forma ciertamente asistencialista, sino que otras cuantas de carácter cristiano se mostraron muy críticas con la evolución que estaba llevándose a cabo en el sistema internacional tras la IIª Guerra Mundial y el proceso de descolonización, de marcado carácter desarrollista y excluyente con los países más desfavorecidos. Hay que tener en cuenta que el período de dictadura en España marcó mucho la forma de trabajo de las organizaciones, limitando en gran medida el margen de actuación, ya que no era posible el libre asociacionismo si no se tenía el beneplácito del régimen. Los

⁷ La excepción se encuentra en Cruz Roja, que fue fundada en España en 1847.



movimientos ligados a la Iglesia sí permitían esto, mientras no fueran excesivamente contestatarios (pues corrían el riesgo de ser calificados de marxistas). No solo surgieron en esta etapa ONGD bajo este paraguas, sino que también, sobre todo en el período de transición y consolidación de la democracia tras la muerte de Franco, aparecieron ONGD relacionadas con corrientes políticas; otras tantas derivadas de los denominados Comités de Solidaridad que se formaron en los años 60-70 en respuesta a zonas del planeta que necesitaban urgente apoyo; y algunas vinculadas a instituciones internacionales con presencia en otros países.

2. La **segunda etapa**, que abarca el **período entre 1985 y 1988**, ha recibido el calificativo de “boom” de las ONGD, dada la cantidad de organizaciones que se crearon en tan poco espacio de tiempo: casi las mismas que en los 40 años anteriores (unas 27 ONGD). Diversos acontecimientos favorecieron esta expansión. Por un lado, la entrada en 1986 de España en la CEE (que permite acceder a canales de cofinanciación alternativos); por otro, la creación de la SECIPI, que conlleva una definición progresiva de directrices, hasta ese momento inexistentes en el Ministerio de Asuntos Exteriores; y finalmente la constitución oficial de la CONGDE⁸, como marco organizativo y representativo de las propias ONGD.
3. La **tercera etapa** se situaría **entre 1989 y 1993** y ha sido denominada “de estabilización”, dado que el crecimiento del número de ONGD no fue tan espectacular, sino más progresivo. En este tiempo España entra a formar parte del CAD y la AECE, creada en 1988, ya ha comenzado a dar sus pasos, asentándose la estructura institucional de cooperación al desarrollo.
4. La **cuarta etapa** comprende el período **entre 1994 y 2000**, pasándose a denominar, según Ortega Carpio, “el despertar del 0’7%”. Aunque ya en los años 80 había surgido un movimiento de reivindicación en vista del no cumplimiento del objetivo del 07% del PNB dictado por NNUU en el año 1977, es en esta época donde se producen las mayores manifestaciones y protestas en España para que a nivel oficial aumente el compromiso y esfuerzo económico con la cooperación al desarrollo. En este período se producen algunos acontecimientos relevantes en el contexto de la cooperación no gubernamental en nuestro país, como es la aprobación de la tan esperada Ley de Cooperación Internacional (1998) y la elaboración del Código de Conducta de la CONGDE.
5. La **última etapa** abarca **desde el año 2000 hasta la actualidad**. Se trata del camino hacia la consolidación de las ONGD. Los retos y desafíos⁹ que se presentan en el panorama de la cooperación no gubernamental, especialmente en nuestro país, son abiertamente abordados por algunos sectores ciertamente críticos con el movimiento no gubernamental. O al menos, con la trayectoria que éste está teniendo. Estos aspectos serán detalladamente expuestos, con la intención de plantear si cabe más reflexión y cuestionamiento en el lector, en la parte final del presente capítulo.

⁸ Coordinadora Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España.

⁹ De especial interés son las conclusiones de la Conferencia de ONGD “Globalizar la solidaridad. Construir el Desarrollo Humano” que tuvo lugar en Bilbao en abril de 2000 o el I Encuentro de las ONG de Desarrollo “Retos de un sector en cambio” celebrada en febrero de 2007 en Madrid. En estas jornadas y encuentros se debatieron, entre otras, las estrategias de cooperación en el contexto actual, con especial incidencia en los retos que enfrenta la cooperación no gubernamental, entre los cuales está la transparencia del trabajo de la ONGD o su calidad.

IV.2.3. TIPOLOGÍAS DE LAS ONGD

Algunos autores han convenido realizar clasificaciones de las ONGD según diversas variables, como son:

- Su **forma jurídica y modelo organizativo**.
- La **motivación que las ha originado** o la característica que ha hecho que ese conjunto de personas se haya agrupado con fines solidarios.
- El **modelo de desarrollo que subyace a sus acciones**, relacionado en gran parte con la época en la que se originan, pero no exclusivamente.

El interés por mostrar tipologías de ONGD no persigue realizar una clasificación exhaustiva porque sí, lo cual podría llevar al encasillamiento, sino aportar información acerca de las características más comunes que tienen las ONGD, ya que nos encontramos con variadas procedencias, formas de trabajo, de organización, etc, que deben llevar a la reflexión acerca del funcionamiento y forma de actuación que están teniendo en la actualidad estas organizaciones. Dentro del panorama español y según datos de la CONGDE (2008b), nos encontramos desde grandes ONGD, con más de cien mil socios¹⁰ (un 8% del total), hasta pequeñas ONGD formadas por pocos miembros y con un espíritu muy voluntarioso¹¹. La actuación de unas y otras no está exenta de polémica (Pons, 2002).

Teniendo en cuenta que las categorizaciones dentro de cada tipología no son excluyentes, sino que en muchos momentos se solapan, las tipologías que podríamos encontrar son:

- **Según su forma jurídica y modelo organizativo**

Esta clasificación permite distinguir a aquellas ONGD que se han constituido en asociación de las que han preferido adoptar otra forma jurídica, como **fundación** o federación de asociaciones, por ejemplo. Aunque sencilla de establecer, esta clasificación aporta información interesante sobre las formas de organización y funcionamiento de las ONGD. Desde la aprobación en 1994 en España de la Ley de Fundaciones (conocida como Ley de Mecenazgo¹²), es significativo el número de ONGD que se han creado o han adoptado esta forma. Esta forma jurídica también tiene su influencia sobre el modelo organizativo de la entidad, ya que los mecanismos internos de participación y de toma de decisiones son muy diferentes según sea el caso (en una fundación las decisiones vinculantes las toman los patronos, quienes muchas veces no participan directamente de las acciones de cooperación; y en una asociación las decisiones se toman en la asamblea de socios o en una junta directiva, en el plano más operativo;

10 Es interesante desagregar las cifras, ya que muchas grandes ONGD cuentan realmente con muy poco personal remunerado y voluntario, denominando socio o colaborador a aquella persona que no trabaja de manera activa en la organización, sino que participa puntualmente o únicamente mediante el pago de la correspondiente cuota.

11 Según CONGDE (2008b), por ONGD grande se entiende a la organización que tiene contratadas más de 250 personas o que cuenta con un volumen anual de ingresos superior a 50 millones de euros. Las medianas-grandes (un 19% del total) son las que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de ingresos anual no supera los 50 millones de euros. Las medianas, las más presentes en España (con un 51% del total), son aquellas que ocupan a menos de 50 personas y cuyos ingresos anuales no exceden de 10 millones de euros. Y, finalmente, las ONGD consideradas pequeñas son las que ocupan a menos de 10 personas y cuya cifra de ingresos anual no excede de 2 millones de euros.

12 Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de *Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General*. La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de *Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo* y la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de *Fundaciones*, derogan los Títulos I y II y diversas disposiciones adicionales de la Ley 30/1994.



son los miembros activos los que dan vida y hacen que funcione la asociación mientras que en la fundación no existe la figura de “miembros”). Los diversos modelos organizativos han motivado la aparición de ONGD con un estilo de gestión casi empresarial (la eficacia y la eficiencia son valores en alza), desconectando a la organización de su base social, frente a un modelo basado casi en su totalidad en personal voluntario, pero al tiempo con poca eficiencia en la consecución de sus objetivos. Por ello un interrogante que se nos suscita es: ¿qué tipo de cauces de participación interna le pedimos a una ONGD?

- Según su motivación de origen¹³

Esta clasificación propuesta se dirige fundamentalmente al caso español, que es el estudiado por los autores consultados en el presente capítulo, aunque podría dar orientaciones sobre los distintos tipos de organizaciones no gubernamentales fuera de nuestras fronteras que desarrollan su labor en el campo de la cooperación para el desarrollo. El abanico de tipologías de ONGD se ha abierto en España desde el período de transición y consolidación de la democracia, fruto de la mayor apertura y libertad de expresión y asociacionismo, como se argumentó en el apartado anterior. Así se puede establecer la siguiente clasificación orientativa, teniendo en cuenta que una ONGD podría adscribirse a más de una de las siguientes modalidades:

- a) ONGD **religiosas** (aproximadamente la mitad): las que inicialmente se formaron en España. Algunas de ellas en estos momentos se definen como aconfesionales y decididamente laicas. Algunos ejemplos de las de origen religioso, lo mantengan o no, son: Manos Unidas, Cáritas, Médicos Mundi, FERE (Federación Española de Religiosos de la Enseñanza), Fe y Alegría, CODESPA (Cooperación al Desarrollo y Promoción de Actividades Sociales), IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África), Intermón Oxfam.
- b) ONGD **político-sindicales** (alrededor del 20%): las ligadas a una determinada ideología política, aunque esto no sea dicho explícitamente. Como ejemplos cabe destacar Solidaridad Internacional, CIDOB (Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional), FUNDESCOOP (Fundación para el Desarrollo del Cooperativismo y la Economía Social), etc.
- c) ONGD **solidarias**: surgen a raíz de experiencias grupales y personales en actividades de cooperación internacional o de solidaridad con determinadas zonas del planeta (Centroamérica, Sáhara,...). De entre ellas podemos citar a ACSUR-Las Segovias, Entreculturas o SODEPAZ (Solidaridad para el Desarrollo y la Paz).
- d) ONGD **internacionales y/o profesionales**: las vinculadas a una institución internacional fuera de nuestro país o claramente agrupadas por afinidades profesionales, como Médicos Sin Fronteras, Veterinarios Sin Fronteras, FUDEN (Fundación para el Desarrollo de la Enfermería), Cruz Roja, Ingeniería Sin Fronteras, etc.
- e) ONGD **universitarias**: aquellas nacidas en el seno de la universidad y promovidas por estudiantes y profesores (HEGOA, MON-3...).

¹³ Tomado fundamentalmente de la propuesta de Ortega Carpio (1994).

f) ONGD **empresariales e institucionales**: se está empezando a hablar de dos nuevos sectores. Las fundaciones empresariales, no porque hayan sido creadas por una empresa, sino porque su organización y funcionamiento es claramente empresarial. Aquí podemos encontrarnos con aquellas especializadas en la captación de fondos a través del telemarketing y el apadrinamiento de niños. Y las denominadas fundaciones institucionales, creada directa o indirectamente por la propia administración, entidades bancarias o empresas (Serrano en Nieto, 2000).

- **Según el modelo de desarrollo que subyace a sus acciones**

Algunos estudiosos hablan de categorizar las ONGD según generaciones. Estas tipologías clasifican a las ONGD según el modelo de desarrollo que motiva y caracteriza sus acciones, relacionado en gran parte con la época en la que se originan, aunque no exclusivamente. Las primeras ONGD, creadas a mediados del siglo XX, estaban impregnadas por grandes dosis de asistencialismo en sus acciones (**primera generación**). Poco a poco la concepción del desarrollo de las ONGD fue evolucionando en paralelo a las corrientes de pensamiento del desarrollo, apareciendo las denominadas de **segunda generación** (modelo desarrollista), para dar paso en los últimos años a las de **tercera y cuarta** generación (e incluso quinta según algunos), caracterizadas estas últimas por una visión de la problemática más interdependiente, dirigidas sus acciones hacia la denuncia causal y la presión política.

Como en otros lugares de este capítulo se muestra, casi todas las ONGD en España se dedican a ejecutar proyectos y muy pocas a realizar labores de incidencia en el Norte. Desgraciadamente hay un número considerable de ONGD que dirigen sus actuaciones a aliviar las consecuencias de la pobreza, en vez de remover las causas que la originan. Estos planteamientos impregnan también los métodos de difusión de información y las formas a través de las cuales buscan obtener recursos (tendríamos el caso de imágenes lastimeras y catastrofistas del Sur; por ejemplo, imágenes de niños tristes, sucios y carentes de afecto, muy utilizadas por las ONGD que se dedican al apadrinamiento de niños, aunque no exclusivamente). *¿Qué imágenes del Sur proyectan las ONGD y cómo se relacionan con su concepción del desarrollo y de la cooperación?*.¹⁴

Para poder clarificar qué tipos de ONGD pueden existir en cuanto a sus planteamientos y formas de actuación, la figura siguiente presenta una síntesis de las características fundamentales de cada una de las generaciones citadas con anterioridad.

Es importante incidir en que una ONGD que se cree en la primera década del siglo XXI perfectamente podría encuadrarse dentro de la categoría de primera generación, si es que su grado de proactividad y de reflexión respecto a la situación mundial es relativamente bajo.

¹⁴ Las ONGD europeas, a través del extinto Comité de Enlace de las ONGD europeas con la Comisión Europea, elaboró en 1989 el Código de conducta. *Imágenes y mensajes* a propósito del Tercer Mundo, que pretende evitar, entre otras cosas, precisamente el uso de imágenes que distorsionan la realidad del Sur.



	TIPOS DE ONGD SEGUN EL MODELO DE DESARROLLO QUE PROMUEVEN				
	1ª Generación	2ª Generación	3ª Generación	4ª Generación	5ª Generación
CARACTERÍSTICAS					
Orientación de su trabajo en el Sur y en el Norte	Asistencialista	Desarrollo local y sensibilización	Partenariado ¹ y denuncia causal	Empowerment ² y presión política	Empowerment, presión política y gobernanza local y global
Tipo de acción y mentalidad dominante	Acciones de emergencia y asistencia, labores humanitarias	Mentalidad desarrollista (el Norte como modelo de desarrollo). Acciones centradas en agentes sociales	Desarrollo como proceso autosostenido, autónomo y sistemático de carácter político. El desarrollo carece de sentido si no se articula e inserta en el marco social	Acciones para condonación deuda externa, aumento AOD, políticas inclusión social... El desarrollo debe ser equitativo en lo social y sustentable en lo ecológico, tanto a nivel local como global	Gobernanza global a favor del desarrollo: reformas en instituciones multilaterales, en mercados comerciales, en relaciones financieras. Democratización y buen gobierno
Definición del problema	Escasez de bienes y servicios	Falta de recursos económicos y tecnológicos. Necesidades básicas no cubiertas. Subdesarrollo y colonialismo	Limitaciones institucionales y políticas locales y nacionales, así como internacionales. Papel de las élites locales de las transnacionales	Limitaciones locales, nacionales e internacionales. No desarrollo en el Sur, mal desarrollo en el Norte	No existe un verdadero marco de gobernanza global para hacer frente a la globalización y el creciente poder de los mercados financieros y actores económicos globales
Papel de la ONGD	Servicios específicos de carácter profesional y marcadamente asistenciales	Acompañamiento en procesos de constitución orgánica.	Fortalecimiento de la participación política, construcción de plataformas estratégicas y consolidación de la participación de la sociedad civil	Fortalecimiento de la participación política, acompañamiento de los procesos de desarrollo, fomento educación para el desarrollo	Fortalecimiento de la participación política, acompañamiento de los procesos de desarrollo, fomento educación para el desarrollo.
Actor principal	ONG donante	ONGD del Norte y del Sur, los grupos de base y la comunidad beneficiaria	Todas las instituciones públicas y privadas que definen el sistema relevante	Redes formales e informales de personas y organizaciones a nivel local e internacional	Redes internacionales de ONG, movimientos sociales
Participación de los beneficiarios	Nula	Actor	Protagonista	Protagonista	Protagonista
Relación con el Estado	Acciones sustitutivas del Estado	Ubicación intermedia en sus acciones con el gobierno. Sustitutivo/confrontación/apoyo	Confrontación/apoyo	Confrontación/apoyo	Confrontación/apoyo
Educación para el desarrollo	Asistencial	Asistencial y causal. Iniciativas comunitarias de autoayuda	Causal. Políticas e instituciones que impiden el desarrollo local autosostenido	Causal. Comunidad planetaria. Interdependencia social, económica, política y ecológica	Sentido de ciudadanía global. Guardia de derechos. Responsabilidad global. El cambio global depende tanto del Sur como del Norte

(1) Partenariado hace referencia a relaciones de asociación que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte.
 (2) empowerment o empoderamiento, entendido como "hacer posible que las personas y grupos marginados entiendan la naturaleza de su opresión, de manera que puedan llevar a cabo actuaciones eficaces para erradicar sus causas".

Fig. IV.2.: Generaciones de ONGD

Fuente: Elaboración propia

IV.2.4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN

Las ONGD, cada una desde sus particularidades, y dentro de los rasgos comunes de identidad y concepto señalados, desarrollan su trabajo en distintos campos¹⁵:

1. **PROYECTOS DE DESARROLLO:** Se trata de la colaboración con las contrapartes¹⁶ del Sur basada en la reciprocidad y el respeto para emprender objetivos comunes. Es la estrategia en la que más trabajan las ONGD (junto con las acciones de comercio justo y code-sarrollo, supone el destino del 69%¹⁷ de los fondos que de media tienen las ONGD de la CONGDE), motivando que la imagen habitual que se tiene de la cooperación al desarrollo sea que casi las únicas acciones posibles de realizar, son los proyectos de desarrollo. Es reconocido el alcance limitado de los proyectos como instrumento de cambio, aunque ello no significa que deba ser descartado como estrategia de actuación.

- Las actuaciones dentro de esta estrategia pueden ser de varios tipos:
- Apoyo y asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar la capacidad técnica de los equipos operativos de los proyectos.
- Apoyo económico a las iniciativas locales.
- Fomento de la cooperación Sur-Sur, para compartir experiencias similares y mejorar la eficacia.
- Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas a mejorar la calidad de la cooperación.

El trabajo de las ONGD españolas se ha concentrado principalmente en América del Sur y en África Subsahariana, en sintonía con los países prioritarios que el anterior Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 planteaba.

2. **AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA:** Consiste en apoyar a poblaciones afectadas por desastres o catástrofes que provocan daños, perjuicios económicos, pérdidas de vidas humanas y deterioro de la salud o de los servicios comunitarios básicos, en medida suficiente para exigir una respuesta excepcional. Las ONGD trabajan también en tareas de prevención de este tipo de situaciones. Supone aproximadamente el 11% de los fondos de las ONGD de la CONGDE, sobretodo de las ONGD que se dedican específicamente a estas labores y de las más grandes. Hay que tener en cuenta que, si estas actuaciones se sacan fuera del contexto excepcional de la emergencia, pueden generar dinámicas de dependencia contraproducentes.

15 Estrategias de actuación propuestas en CONGDE (2008a, 2008b).

16 Se denomina contraparte desde el punto de vista de la ONGD del Norte, a la organización local de los países del Sur con la que trabaja conjuntamente. Son las interlocutoras que tienen las comunidades locales o destinatarios de las intervenciones de desarrollo.

17 Los datos empleados en este apartado proceden de CONGDE (2008b), el estudio más actualizado hasta la fecha que recoge y analiza la situación actual y evolución de recursos, actividades y fondos de las ONGD de España. Gran parte de los datos de dicho estudio se refieren al año 2006.



3. **SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO:** Las actividades que se recogen aquí buscan generar un proceso activo y creativo que promueva un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad. Es importante destacar que no es lo mismo sensibilización que EPD¹⁸, por cuanto sus estrategias y objetivos son distintos. De entre todos los fondos que utilizan las ONGD, únicamente se destina el 5% a esta estrategia, incluyendo en este porcentaje la incidencia política, según CONGDE (2008a), lo que da que pensar respecto a las prioridades de estas organizaciones, máxime si parece que hay consenso entre las mismas en la importancia de desarrollar mucho más esta estrategia.
4. **INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN:** Estas acciones se concretan en proyectos de investigación, publicaciones, cursos de formación, seminarios y talleres, foros de discusión y participación en conferencias internacionales¹⁹.
5. **INCIDENCIA POLÍTICA:** Es el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD han de realizar, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo. Algunas de las campañas de denuncia en las que las ONGD han participado formaban parte de actuaciones a nivel internacional. En todo caso, la incidencia compromete a las ONGD y sus contrapartes del Sur en el trabajo político por la justicia (Pons, 2002), siendo muchas veces las consecuencias de este tipo de estrategias más desgarradoras para las organizaciones del Sur, ya que el riesgo que corren va más allá de no recibir financiación en una convocatoria.
6. **COMERCIO JUSTO:** El comercio justo es un movimiento internacional que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores y trabajadoras del Sur, bajo el respeto a una serie de principios. Va ligado inherentemente a la idea de “consumo responsable”, por eso esta estrategia se dirige no solo a modificar las relaciones comerciales injustas, sino a que el ciudadano tome conciencia de su corresponsabilidad en la cadena de consumo.

Sin embargo, también la forma en la cual se está llevando a cabo el comercio justo está recibiendo críticas desde determinados sectores de las sociedades del Sur²⁰.

18 La Educación para el Desarrollo puede definirse como un **proceso educativo** constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, a la vez que promueve **valores y actitudes** relacionados con la solidaridad y la justicia social, con decidido carácter proactivo (BASELGA et al, 2004).

19 En CONGDE (2000) se informaba de que únicamente el 0'1% de los fondos totales de las ONGD de la Coordinadora se destinaban a esta estrategia. Los datos actuales son menos alentadores, pues no incluyen información alguna (agregada o desagregada) sobre el gasto en investigación

20 Se recomienda, por sus críticas a ciertas formas de entender y articular el comercio justo, la lectura de Shiva, V. (2002) “Exportar a toda costa. La receta de libre comercio de Oxfam para el Tercer Mundo”, *El Viejo Topo*, N° 173, pp 44-48. En esta misma revista, un año después, Phil Twyford, director de Advocacy Oxfam International, sale al paso de dichos reproches (TWYFORD, P. (2003) “Respuesta de Oxfam al artículo de Vandana Shiva” *El Viejo Topo*, N° 175, pp. 63-67).

IV.6.5. ESTRUCTURAS DE ARTICULACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGD

La ONGD no trabajan de forma aislada, o al menos eso pretenden. **Crean plataformas** que permitan generar espacios de diálogo y reflexión, aunar esfuerzos, realizar presión política, denuncia, etc. También participan de determinados organismos que se crean para representar a la sociedad civil en los debates públicos (como el Consejo de Cooperación en España, comentado en el capítulo anterior). En la actualidad alrededor de 1600 organizaciones no gubernamentales en España dedicadas a la solidaridad internacional, tal y como se recoge en el registro de ONGD de la AECID²¹, aunque no todas deciden formar parte de plataformas o coordinadoras.

Por el contexto geográfico en que nos encontramos, se exponen en la figura IV.3 las formas de articulación de las ONGD a nivel Europeo, particularizando para el caso español, a nivel estatal y autonómico. Estas agrupaciones de ONGD se crean con el propósito principal de coordinar la cooperación entre las ONGD, de forma que pueda aumentar su influencia en el debate político y en la formulación de políticas. No se trata de agrupaciones sectoriales (como podría ser una coordinadora de entidades que trabajaran en ámbitos específicos de actuación).

CONCORD:

Confederación Europea de ONGD para la Ayuda y el Desarrollo²²

Sustituye desde abril de 2003 al antiguo *Comité de Enlace de las ONGD* (Comité de Liaison des ONG de Développement), que funcionó durante 27 años

Se trata de una red de entidades de desarrollo que representa ante las instituciones europeas involucradas en el campo de la cooperación para el desarrollo a 18 redes internacionales y 22 asociaciones estatales de los estados miembros europeos y países candidatos a formar parte de la UE, suponiendo más de 1600 organizaciones no gubernamentales de desarrollo de toda Europa.

²¹ Datos extraídos del registro en línea de la AECID, <http://www.aecid.es/05registro/02registro/5.2.3.asp>. [Fecha de consulta: julio de 2009].

²² Datos extraídos de su página web: <http://www.concordeurope.org> [Fecha de consulta: junio 2009]



<p>CONGDE: Coordinadora de ONGD de España</p>	<p>Existe desde el año 1983 -aunque de forma oficial en el año 1986- y se define así misma como <i>un punto de encuentro, de debate y reflexión donde compartir inquietudes y desde el que plantear propuestas</i>. Se persigue, tanto el conocimiento del trabajo de las ONGD a través de este espacio de encuentro, como las medidas de presión del poder político en aras de un cambio a nivel comercial, económico y financiero que respeten y tengan en cuenta los intereses de los pueblos del Sur. Fruto del diálogo constante con la administración pública, y a partir de la presión ejercida, vio la luz en 1998 la Ley española de Cooperación Internacional al Desarrollo²³ (Ley 23/1998 de 7 de julio) y el 19 de diciembre de 2007, el Pacto de Estado contra la Pobreza.</p> <p>Es de destacar que, como se comentó con anterioridad, en el año 1998 la CONGDE elaboró un Código de Conducta que expone la identidad, campos de trabajo, criterios de actuación y organización, así como las pautas comunicativas de las ONGD pertenecientes a la coordinadora²⁴.</p>
<p>Aglutina a 109 ONGD²⁵, además de 17 Coordinadoras Autonómicas que han ido creándose a lo largo del tiempo. No todas las ONGD españolas forman parte de la CONGDE, ya que algunas pertenecen únicamente a la coordinadora autonómica que les corresponde o ni siquiera deciden estar representadas en ninguna plataforma.</p>	<p>Actualmente existen 17 coordinadoras autonómicas de ONGD en España que adoptan diversos nombres: coordinadora, confederación, federación.</p>

Fig. IV.3.: Coordinadoras de ONGD a nivel europeo y español

Fuente: Elaboración propia

Además de estas coordinadoras, las ONGD participan de otras plataformas de presión y denuncia (lo que hemos denominado ‘acciones de incidencia política’) creadas al calor de una campaña específica o de un acontecimiento de especial relevancia y que les permite relacionarse entre sí para el logro de objetivos compartidos. Ejemplos de estas plataformas de reivindicación son: *50 años bastan*, por la conmemoración de los 50 años de

²³ A pesar de que la Coordinadora expuso su disconformidad con el enfoque de la ley y algunos de sus contenidos.

²⁴ La generación de este documento de referencia para las ONGD sentó un punto de inflexión en los procesos de debate y reflexión sobre la identidad de estas organizaciones, aunque nunca ha garantizado en sí mismo, como cualquier código deontológico, que las organizaciones que lo adopten lo lleven a la práctica adecuadamente.

²⁵ La información actualizada de la estructura y miembros de la CONGDE puede obtenerse a partir de su página web: <http://www.congde.org>. Los datos aquí referenciados han sido obtenidos en marzo de 2009.

la Declaración de los Derechos Humanos; *Deuda externa, ¿deuda eterna?*, por la abolición de la Deuda Externa de los países del Tercer Mundo, coincidiendo con el año jubilar 2000; *Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal*, que derivó en la aprobación del Tratado de Ottawa; *Marcha mundial contra la explotación infantil*, etc. De entre ellas queremos hacer mención especial a la **Alianza Española contra la pobreza**, formada por una coalición variada y representativa de diversos actores sociales, entre los que se encuentran ONGD, sindicatos, organizaciones ecologistas, de defensa de los derechos humanos, de jóvenes, de mujeres, etc. Esta Alianza surgió promovida por la **Campaña Pobreza Cero**, lanzada en 2005 por la CONGDE y que reúne, bajo un mismo manifiesto de lucha contra la pobreza, a todas las organizaciones de la CONGDE²⁶. Gracias a esta campaña la sociedad civil se ha hecho eco de la existencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo cumplimiento es el fin principal de la campaña.

IV.6.6. RECURSOS

Las ONGD, como toda organización, se componen de personas, disponen de determinados recursos materiales e intelectuales y necesitan de ciertos recursos económicos para llevar a cabo su actividad. En cuanto al primero de los aspectos, ya se comentó anteriormente como **habitualmente las ONGD cuentan entre sus miembros con personal contratado y con voluntarios/as**. Al respecto no hay una clara diferenciación, ya que el grado de voluntariedad, la vocación o el compromiso que existe entre las personas que trabajan con remuneración en una ONGD y las que lo hacen de forma altruista suele ser elevado en ambos casos. El debate sobre la profesionalización en las ONGD se va superando y la realidad actualmente demuestra que las organizaciones más grandes tienen entre sus miembros a gran número de personal contratado, de 20 personas en adelante, para poder llevar a cabo el volumen de actividades que gestionan, algunas de ellas de gran magnitud. Este modo organizativo también está sujeto a críticas como se expuso con anterioridad, ya se puede correr el riesgo de realizarse en detrimento de la base social de la organización (es decir, anteponer la eficiencia y eficacia frente a la participación de los socios).

En relación a los **recursos económicos** y al contrario de lo que pudiera parecer, las ONGD gestionan una parte relativamente pequeña de los fondos públicos que se destinan a cooperación para el desarrollo, al menos a nivel estatal en España. En concreto, según datos de 2006, las ONGD gestionaban de forma explícita un 16,9% del total de AOD española (30,78% sobre la AOD únicamente bilateral)²⁷. Aunque la disparidad entre ONGD es elevada, ya que, en términos generales, sólo 32 ONGD, las más grandes, concentran un 90% de los recursos del movimiento no gubernamental²⁸.

En este apartado se va a prestar especial atención a las formas de obtención de recursos económicos que tienen las ONGD y como éstos han evolucionado en los últimos años. Casi todas las ONGD buscan fondos públicos para cofinanciar sus actividades, a través de

²⁶ La campaña Pobreza Cero está coordinada a nivel internacional en más de 100 países a través del "Llamamiento Mundial de Acción Contra la Pobreza". Para más información se recomienda la consulta de las siguientes páginas web: www.pobrezacero.org y <http://www.whiteband.org>

²⁷ Según MAEC (2007).

²⁸ Según CONGDE (2008b).



convocatorias que las administraciones públicas y otras entidades realizan. Según datos proporcionados por la CONGDE (2007), las ONGD españolas se financian de media casi a la par por subvenciones públicas (57%) y aportaciones privadas (43%). Estas últimas consisten en cuotas de socios y donaciones de particulares (normalmente ligadas a emergencia y campañas en épocas determinadas) e incluso empresas. El resto de ingresos de las ONGD proviene de la financiación pública a través de convocatorias anuales, desde el ámbito europeo hasta el local. Cabe decir que la distribución anterior, de media, no refleja con exactitud lo que realmente se está produciendo, ya que las ONGD más grandes (Manos Unidas, Cáritas, etc.), al tener tan alto número de miembros, son capaces casi de autofinanciarse con las aportaciones privadas. Esto les permite mayor autonomía en sus acciones.

A nivel europeo, la Oficina Europea de Cooperación, Europeaid²⁹, convoca anualmente una línea de ayudas a proyectos y programas presentados por ONGD europeas, promoviendo esta entidad que quienes se presenten no sean ONGD individuales sino en consorcio, tal y como fomenta a otros niveles la Comisión Europea.

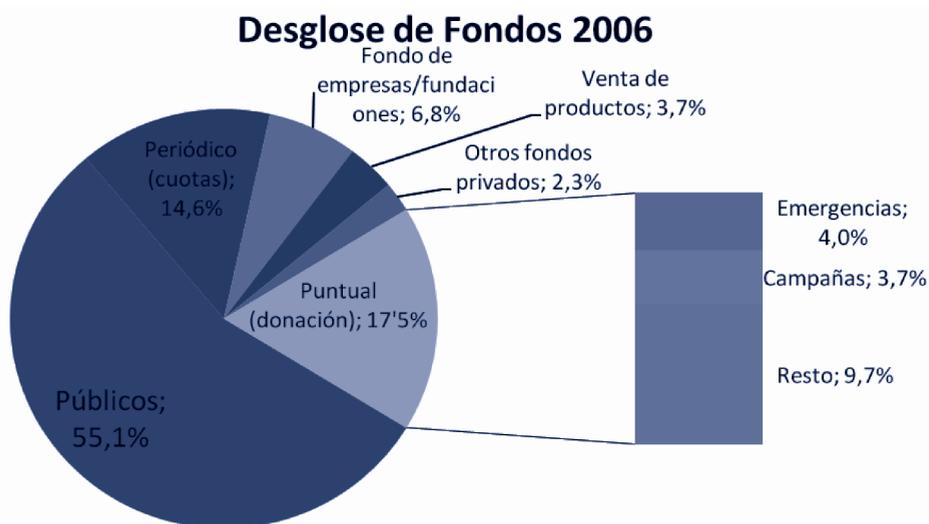


Fig. IV.4.: Procedencia de los ingresos de las ONGD

Fuente: CONGDE, 2008a

²⁹ Descrita en el capítulo II de la presente publicación



	Nº ONGD Receptoras		Nº ONGD que concentran				¿Qué ONGD son las principales receptoras?
			en 2006		en 2005		
			> 50%	> 90%	> 50%	> 90%	
Fondos privados	76	94%	4	16	4	14	UNICEF-Comité Español, Intermón Oxfam, Manos Unidas, Ayuda en Acción
Apoyos periódicos (no apadrinamientos)	65	80%	2	10	2	9	Intermón Oxfam
Por apadrinamientos	10	12%	1	1			Ayuda en Acción
Por apoyos puntuales (donación)	57	70%	3	12	2	8	Manos Unidas
Fondos de entidades privadas	61	75%	4	23	4	20	Cruz Roja Española
Venta de productos	30	37%	2	5	2	4	UNICEF-Comité Español
Otros fondos privados	24	30%	1	5	1	8	UNICEF-Comité Español
Fondos públicos	77	95%	9	37	11	38	Acción Contra el Hambre, Ayuda en Acción, Médicos del Mundo
Ámbito nacional	56	69%	6	23	8	27	Ayuda en Acción
Cooperación descentralizada	75	93%	12	43	11	39	Asamblea de Cooperación Por la Paz
Ámbito internacional	26	32%	2	9	3	10	Acción Contra el Hambre
Total fondos en 2006	81	100%	7	34	6	32	Ayuda en Acción, Intermón Oxfam, UNICEF-Comité Español

Fig. IV.5.: Análisis de concentración de los fondos en 2006 (ONGD)

Fuente: CONGDE, 2008a

En cuanto al **ámbito estatal**, cada país de la Unión Europea dispone de sus propios mecanismos de financiación para ONGD. En el contexto español, la **AECID** concede ayudas y subvenciones para la ejecución de actividades de cooperación para el desarrollo presentadas por ONGD e instituciones sin fines de lucro conforme a la normativa vigente según dos convocatorias: una general y otra con cargo al IRPF (Convocatoria Abierta y Permanente). Adicionalmente, financia programas a más largo plazo a través de la firma de Convenios de Cooperación con las ONGD³⁰, lo que les asegura una financiación más estable. Estas subvenciones y ayudas van destinadas a la ejecución de actividades de cooperación para el desarrollo conforme a las prioridades geográficas y sectoriales que se señalan en el Plan Director en vigor, en el Plan Anual y en las correspondientes convocatorias. **Las subvenciones pueden ser de dos tipos**: para cofinanciación de proyectos específicos (no superiores a 24 meses) y para convenios (únicamente con ONGD que han pasado un proceso previo de calificación de sus capacidades por la AECID), que son intervenciones de carácter sectorial y pueden tener una duración de hasta 4 años.

30 La AECID articula este procedimiento de financiación por períodos de cuatro años mediante el establecimiento de Convenios con las ONGD que obtienen una determinada calificación.

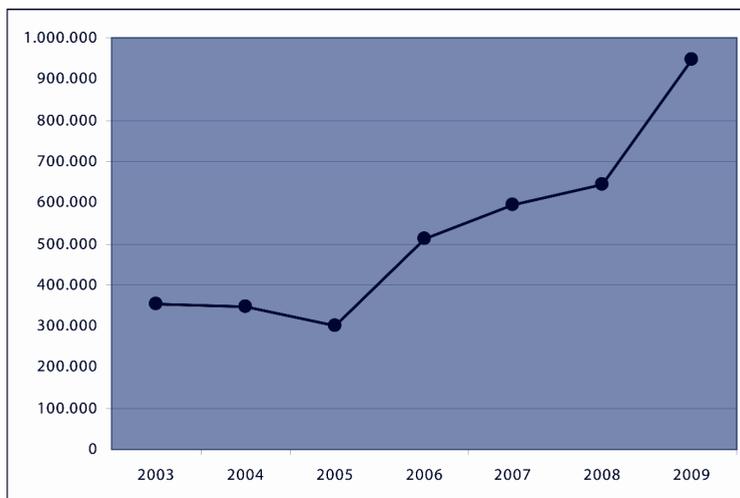


Fig. IV.6.: Evolución de los ingresos públicos de las ONGD (en miles de euros)³¹

Fuente: Elaboración propia a partir de MAEC (2003-2007, 2009a, 2009b)

Como se expuso en el capítulo III, a partir del año 1989 se potencia la cooperación descentralizada en nuestro país. Ello ha derivado a que, en la actualidad, existan convocatorias de **Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Asociaciones de Municipios**³² destinadas a otorgar ayudas y subvenciones para la realización de proyectos de desarrollo y tareas de voluntariado de jóvenes. En su conjunto, en 2006 gestionaron el 16'9 % de los fondos bilaterales, con un monto de 512,3 millones de euros³³. En cuanto a la cooperación llevada a cabo por entidades locales o ayuntamientos, se ha abierto una nueva vía para las ONGD que va en aumento progresivamente y que, habitualmente, plantea menos exigencias y trabas burocráticas para acceder a las ayudas, aunque las cantidades ofrecidas son sensiblemente menores. En general es la vía preferida para aquellas organizaciones con poca antigüedad y experiencia, antes de acceder a fuentes que imponen mayores exigencias administrativas y técnicas.

31. Los datos muestran la evolución de la AOD neta española destinada a subvenciones a ONGD y recogen las subvenciones a ONGD de las que se tiene constancia, otorgadas tanto por la Administración General del Estado, como por las Comunidades Autónomas y Entes Locales. Los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) anteriores a 2003 recogen solamente las aportaciones realizadas por la AECID, por lo que no se han tomado en consideración para la realización de la gráfica al no ser comparables con los de los últimos años. Los datos de 2009 corresponden a previsiones, pues no se ha evaluado todavía el PACI correspondiente.

32. En España, entre otros, Fons Valencià per la Solidaritat, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional o el Fondo Vasco de Cooperación.

33. Según MAEC (2007).



IV.6.7. POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES DE LAS ONGD

ALGUNAS POTENCIALIDADES...

En la literatura sobre las ONGD existe coincidencia en identificar una serie de rasgos diferenciales que justifican su participación como actores de la cooperación no gubernamental al desarrollo:

- Al trabajar con los sectores más pobres y concentrar su ayuda en sectores sociales básicos (salud, educación, provisión de agua y saneamiento, etc.), son un buen instrumento en la lucha contra la pobreza. Puesto que sus esfuerzos están más focalizados, y se producen a un nivel mucho más cercano a las comunidades y los beneficiarios/as últimos, pueden conseguir mejores resultados que otros actores de la cooperación.
- Por trabajar a nivel comunitario, pueden promover de manera más efectiva la participación, el empoderamiento y la apropiación de las intervenciones por parte de los beneficiarios/as, con mayores impactos en términos de sostenibilidad.
- Las ONGD son más creativas y flexibles en sus intervenciones que otros actores gubernamentales o multilaterales. Ello les permite adaptarse mejor a las circunstancias específicas de cada proyecto, y ganar margen de maniobra ante posibles modificaciones en el entorno. Igualmente, adoptan más rápidamente las innovaciones desarrolladas por otros actores del sector de la cooperación para el desarrollo.
- Establecen con mayor facilidad redes de colaboración con otros actores, lo que multiplica sus capacidades y aumenta su impacto.
- Al tener menores costes administrativos, sus intervenciones (ratio coste por beneficiario) son más baratas, por lo que son más eficientes.
- En situaciones de emergencia las ONGD pueden responder y entregar la ayuda de forma más rápida que otros actores.
- En general están menos expuestas a problemas de corrupción y prácticas deshonestas, debido a que actúan por valores.
- También debido a sus valores, cumplen una función de conciencia moral ante gobiernos y sociedad para la que otros actores carecen de legitimidad³⁴.

... Y ALGUNAS CRÍTICAS

Sin embargo, muchas de las supuestas fortalezas de las ONGD no se dan en la realidad; es más, se han creado efectos perversos como consecuencia de la creencia a ciegas en las afirmaciones anteriores. En primer lugar, se constata un **escaso impacto de las intervenciones** de desarrollo sobre el terreno y un generalizado fracaso de la mayoría de ellas. La no interlocución con los gobiernos locales (directamente puenteados), la elevada complejidad de los problemas de desarrollo, los escasos recursos técnicos y económicos, el carácter excesivamente localizado de muchas de las acciones, la presencia de un voluntarismo y activismo más que otra cosa, la propia supervivencia de la organización, el **alivio de la**

34 Sogge (1996), pp. 154-159.



responsabilidad de los poderes públicos ante organizaciones conformistas que en algunos casos suplen su labor, son calificativos que no hacen más que ofrecer un panorama negativo de las ONGD y que parecen difícilmente superables. También se da el caso de no pocas ONGD que reducen su relación con las contrapartes (en algunos casos, casi inexistente) a aspectos meramente ejecutivos en cuanto a proyectos de desarrollo se refiere. El necesario proceso de conocimiento mutuo y diálogo entre entidades previo a cualquier acción de cooperación no se produce, quedando la **ONGD** del Norte **como un simple buscador de fondos económicos**.

Otra crítica vertida a determinadas ONGD es la del **empleo de la “cultura de la llaga”** para conseguir más fondos. No todo vale en cooperación y el fin no justifica determinados medios, por lo que debe ser totalmente censurado el uso de imágenes y mensajes que distorsionen la realidad del Sur, que potencien relaciones de desequilibrio (“es inevitable que haya pobres y nosotros podemos hacer algo por ellos”) y que reduzcan la cooperación para el desarrollo a un mero acto compulsivo de ofrecer de nuestro bolsillo lo que con nuestro tiempo no somos capaces de hacer. Esto está íntimamente relacionado con el momento en que la sociedad actual se encuentra, ya que afecta al modelo organizativo de las asociaciones. Se está confluendo hacia un individualismo preocupante, que se traduce en un bajo compromiso con cualquier iniciativa que suponga la dedicación personal en un proyecto colectivo. Sería necesario reflexionar acerca de la **solidaridad individual e indolora que transmiten muchas ONGD** en sus mensajes publicitarios, frente a la solidaridad colectiva, que contribuye mucho más a crear una ciudadanía vertebrada, reivindicativa y sin duda con voluntad de cambio. Esta solidaridad indolora se refleja en la participación y compromiso de los voluntarios en las organizaciones, que a menudo se limita a la mera ejecución de actividades sin posibilidad de que se fomente la conciencia crítica entre los propios miembros de la organización.

También determinados autores (SERRANO EN NIETO, 2000) nos hablan del peligro de las ONGD de participar de acciones que requieran la contratación de personal. Esto, unido a la posibilidad de obtener fondos a través de la cofinanciación, podría derivar, llegado el momento, en que no se distinga con claridad si los **proyectos que se presentan a subvención** están en función de las demandas de los beneficiarios o **en función de las necesidades de la organización**.

Por último, otra de las críticas vertidas a las ONGD es la de convertirse en **cómplices de un sistema que, en el Norte, desmantela cada vez más el estado de bienestar, y que, en el Sur, desincentiva que el Estado asuma sus obligaciones en la provisión de bienes públicos a la ciudadanía**. Bajo la perspectiva de que la ayuda al desarrollo es más bien un recurso justificativo para los países del Norte ante su ciudadanía y ante los países del Sur, buena parte de las ONGD (sobre todo las menos críticas), a pesar de declarar una voluntad de cambio, estarían corriendo el riesgo de contribuir a mantener un sistema que produce parte de los problemas que quieren superar. Para los que entienden que con la cooperación internacional difícilmente se va a modificar el *statu quo* mundial, el papel de estas ONGD sería contraproducente, toda vez que estarían canalizando la movilización ciudadana a un terreno estéril. Respecto a los países del Sur, al ejecutar intervenciones en ámbitos educativos, sanitarios, de infraestructuras, culturales, etc., que caen bajo la responsabilidad del Estado, desincentivan que los gobiernos asuman sus obligaciones y desarrollen los servicios básicos.

IV.6.8. RETOS PARA LAS ONGD

Tal como se ha visto, las ONGD son hoy en España actores consolidados en el panorama de la cooperación para el desarrollo. Su número, contribución a la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo, respaldo social, donaciones que reciben, así como su impacto en las comunidades del Sur con las que trabajan, así lo demuestran. Desde su surgimiento en España (a mediados de los ochenta) hasta el estado actual han ido pasando por diversas etapas, afrontando distintos retos, en algunos casos superándolos y en otros no. Hoy, sin embargo, y ante el rol que las sociedades occidentales les conceden dentro de la cooperación para el desarrollo, las ONGD deben afrontar una serie de retos, entre los cuales podemos citar³⁵:

- La **legitimación** de su existencia: si bien las ONGD se cuentan entre las instituciones más valoradas por la ciudadanía³⁶, y podría decirse que están consolidadas como tales en las sociedades modernas, desde ciertos sectores se continúa poniendo en discusión su legitimidad, tanto para reclamar cambios sociales por parte de los poderes públicos y la sociedad, como para erigirse en portavoces de los pobres del mundo. En cuanto a lo primero, se pone en tela de juicio que suplanten o cuestionen las actuaciones de gobiernos elegidos democráticamente en las urnas (cuando nadie elige a los dirigentes de las ONGD en unas elecciones); respecto a lo segundo, se sospecha de la existencia de una agenda política propia de las ONGD, que puede coincidir o no con la de los ciudadanos y movimientos del Sur en representación de los cuales dicen actuar. Por último, se les acusa de asumir el rol de subcontratistas del Estado para ejecutar actuaciones en ámbitos donde este no llega, sin cuestionar en ocasiones la responsabilidad del propio Estado en las problemáticas que pretenden paliar.

Las ONGD se enfrentan al reto de redefinir su contrato con la ciudadanía que es el que les otorga su legitimidad. Sin pretender sustituir a los poderes públicos, pueden contribuir a la puesta en práctica de democracias participativas en las constituirse en canal de participación de la ciudadanía. En la época de la globalización, pueden buscar nuevas alianzas con los movimientos sociales del Sur, que vayan más allá del tradicional partenariado, constituyendo organizaciones globales en las que los movimientos del Norte y del Sur se sienten en condiciones de plena igualdad, y donde estos últimos, por ejemplo, decidan al más alto nivel a qué programas se destinan los fondos, qué estrategias de financiación y recursos humanos se aplican, dónde se realiza incidencia política, etc. Igualmente, en cuanto a su funcionamiento interno, pueden profundizar en la creación de espacios verdaderamente participativos para sus socios y voluntarios, en los que éstos ejerzan un verdadero liderazgo en cuanto a la decisión y aplicación de las estrategias de la entidad, y no se conviertan en meros ejecutores de directrices emanadas de los órganos de dirección o de los profesionales remunerados.

³⁵ Este apartado se inspira, en parte, en VV.AA. (2004), pp. 183-207.

³⁶ En un estudio publicado en 2006 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, las ONG obtenían la mejor nota en cuanto a confianza de la ciudadanía (6,55), por delante de otras como los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (6,14), los Ayuntamientos (5,37), los medios de comunicación (4,82), los sindicatos (4,51) o las organizaciones empresariales (4,47).



- La priorización de la **Educación para el Desarrollo**: a lo largo de su evolución en los últimos veinte años, algunas ONGD españolas han ido adquiriendo conciencia³⁷ de la relevancia de la educación para el desarrollo y la sensibilización como estrategias para promover profundos cambios en el Norte que modifiquen las problemáticas del subdesarrollo. Sin embargo, por presupuestos, asignación de recursos humanos y su capacitación, e importancia en sus agendas de actuación, la Educación para el Desarrollo sigue teniendo el estatus de hermana menor frente a otros ámbitos como los proyectos o la ayuda de emergencia.
- La **transparencia**: los escándalos acaecidos en 2007 de ANESVAD y la Fundación INTERVIDA³⁸ vuelven a poner en tela de juicio, a ojos de parte de la ciudadanía, la honestidad y la transparencia de las ONGD. En un país donde no es inusual que la primera pregunta ante un proyecto sea “pero, ¿el dinero llega?”, esto no hace sino agravar los problemas de credibilidad y transparencia del sector no lucrativo. Si bien en el pasado las ONGD se autorregularon con su propio Código de Conducta, y aún estando los proyectos financiados públicamente sometidos a los controles propios de cualquier subvención, ha quedado suficientemente demostrado que estos mecanismos no son suficientes para rendir cuentas a la ciudadanía, y que se necesitan nuevas herramientas para conseguir este objetivo. Entre ellas, desarrollar mucho más allá los sistemas de control por entidades independientes ya existentes (p.ej. la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad), en el sentido de reforzar los controles y, especialmente, dotar a los stakeholders (grupos de interés) de las ONGD (principalmente sus socios, pero también las administraciones y la ciudadanía en general) de una capacidad real de exigir cuentas (en sentido amplio) a las mismas. La pregunta fundamental, hoy en día aún sin respuesta, es: ¿a quién rinden cuentas las ONGD? Y, una vez contestada, ¿qué mecanismos institucionales se deben poner en marcha para asegurar esa rendición de cuentas?
- La introducción de **herramientas de gestión avanzadas**: salvo contadas excepciones, las ONGD trabajan con herramientas de gestión propias de décadas pasadas, pensadas más para la administración pública que para un entorno más dinámico. En general, la solución a este problema en los últimos quince años ha sido la adaptación acrítica de herramientas del management (gestión) empresarial, que si bien ha contribuido en parte a mejorar el panorama, también ha encorsetado a las ONGD con recetas y modos de hacer pensados con otros fines. Así, se ha incorporado la planificación estratégica, o sistemas de gestión de calidad como las ISO 9000 o el EFQM; mucho menos se han desarrollado, sin embargo, soluciones mejor adaptadas al sector no lucrativo, como el Balance Social, la Contabilidad Social o la Auditoría Social³⁹.
- La incorporación de **nuevas tecnologías**: de forma análoga a lo que se comentaba en el punto anterior, las ONGD no han sido capaces de incorporar plenamente las posi-

³⁷ La Estrategia Española de Educación para el Desarrollo apunta la existencia de varias generaciones de ONGD dedicadas a este ámbito, caracterizadas por una creciente profundización de las estrategias de educación e incidencia.

³⁸ Ambas organizaciones se caracterizan por contar con elevados recursos provenientes de fuentes privadas, captados a través de apadrinamientos y estrategias de publicidad impactantes (censuradas por la CONGDE).

³⁹ Modelos como el AA1000, del *Institute for Social and Ethical Accountability*, o la *Global Reporting Initiative*

bilidades que las nuevas tecnologías ofrecen para obtener mejores resultados. Los mecanismos de participación, la comunicación, la gestión interna, la prestación de servicios, etc., son todos ellos aspectos donde queda mucho por mejorar a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

- **La relación con las empresas:** este ha sido siempre un aspecto especialmente polémico del ámbito de trabajo de las ONGD. Surgidas parte de ellas del ámbito de la izquierda, o en clara simbiosis con los movimientos por otra globalización, su actitud hacia el sector lucrativo ha sido casi siempre recelosa. Sin caer en el voluntarismo de determinadas formas de entender la responsabilidad social de la empresa, no deja de ser cierto que se puede aprovechar el potencial de las empresas (no pensando principalmente en términos de financiación, sino en capacidades humanas y profesionales, por ejemplo) para mejorar el hacer de las ONGD, y, de paso, sensibiliza a un sector tradicionalmente poco accesible desde lo no lucrativo.
- **La gestión del cambio:** en general, las ONGD españolas se caracterizan por una resistencia (cuando no miedo) al cambio. A pesar de los discursos extendidos sobre el dinamismo de las ONGD y su vocación de adaptación al contexto, la realidad es más bien la contraria: en muchas organizaciones, los órganos directivos son propensos a hacer las cosas “como las hemos hecho siempre”, están poco atentos a la evolución de su entorno, y son poco receptivos a las propuestas de innovación. Es por ello que uno de los retos pendientes para las ONGD es aprender la capacidad de gestionar el cambio, prestando atención a la evolución del contexto en el que trabajan, anticipándose a las consecuencias del mismo, adecuando los procesos y sistemas de trabajo de la organización, y actualizando con visión estratégica los objetivos de la misma para que se mantengan coherentes con el entorno.

Desde mediados de los ochenta, la evolución de las ONGD españolas ha sido significativa. Si en sus comienzos éstas se guiaban en buena medida por el voluntarismo y una toma de decisiones basada casi exclusivamente en los valores, posteriormente muchas ONGD supieron avanzar hacia modelos de funcionamiento orientados hacia una mejor gestión; en este sentido, fueron capaces de mejorar sustancialmente sus procesos de planificación, las capacidades de sus equipos humanos, la profesionalidad de sus actuaciones y, en general, tomar conciencia y abordar sus necesidades de gestión. Tras este salto adelante, a las ONGD se les plantean hoy nuevos retos a, tales como los citados anteriormente, que apuntan a lograr mayores impactos a través de partenariados entre ellas y con otros actores de sectores tradicionalmente ajenos (como el sector público y las empresas), a rendir más y mejores cuentas de sus actuaciones a la sociedad y a fortalecer la participación de sus miembros con el fin de convertirse en verdaderos agentes de transformación social y ciudadana⁴⁰.

⁴⁰ Vernís et al. (2004).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASELGA, P.; FERRERO, G.; BONI, A. et al (2004), *La educación para el desarrollo en el ámbito formal. Espacio común de la cooperación y la educación*. Valencia, Ed. Universidad Politécnica de Valencia.
- CONGDE (2000), *Directorio electrónico ONGD 2000*.
- CONGDE, (2008a), *Código de conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD de España*.
- CONGDE (2008b) *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2007*.
- DUBOIS, A. et al. (2005), *Tendencias de la Cooperación para el Desarrollo y Futuro de las ONGD*, Tercera Prensa, San Sebastián.
- GÓMEZ GIL, C. (2003), *Oportunidades perdidas: el estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*, Bakeaz, Bilbao.
- GÓMEZ GIL, C. (2005), *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- INTERMÓN OXFAM (2007), *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- MAEC (2003-2007), *Seguimiento del PACI de 2003 a 2007*, [informes anuales, accesibles en <http://www.maec.es>]
- MAEC (2009a), *Borrador del seguimiento del PACI 2008*, [información accesible en <http://www.maec.es>]
- MAEC (2009b), *Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*, [información accesible en <http://www.maec.es>]
- NIETO, L. (coord.) (2001), *Cooperación para el desarrollo y ONG*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- ORTEGA CARPIO, M.L, (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, IEPALA, Madrid.
- ORTEGA CARPIO, M.L, (1999), *"Análisis crítico de las ONGD desde la perspectiva del desarrollo humano"*, Congreso 10 años de Desarrollo Humano, Bilbao, Febrero 1999.
- ORTEGA CARPIO, M.L. (Coord.) (2007), *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.



PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2005) *Alianzas contra la pobreza: la acción de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio: tercer informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

PONS, G., (2002), *Las ONGD en el Norte. ¿Un compromiso político limitado en cómodos plazos?*. Razón y Fe. Ed. Cesi Jespe, Madrid, págs. 41-52.

SOGGE, D. (1996), *Compasión y cálculo*, Icaria Editorial, Barcelona.

VARIOS AUTORES (2000), *Globalizar la solidaridad. Construir el desarrollo humano. Conclusiones de la Conferencia ONGD 2000*, HEGOA, Bilbao.

VERNÍS, A. et al. (2004), *La Gestión de las Organizaciones No Lucrativas*, Ediciones Deusto, Barcelona.



CAPÍTULO V

UNIVERSIDAD Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

MARÍA DE LOS LLANOS GÓMEZ TORRES.

JOSÉ MARÍA MONZÓ BALBUENA.

V.1. ASPECTOS PREVIOS

La lectura de los capítulos que preceden, nos lleva a concluir que la cooperación para el desarrollo es un ejercicio de responsabilidad de la sociedad en su conjunto, que tiene como fin la promoción del desarrollo y la ampliación de capacidades humanas de las actuales y futuras generaciones; siendo uno de los pilares fundamentales de este ejercicio la acción solidaria en su sentido más amplio, fundamentada en el compromiso y guiada por un sentimiento de justicia y de obligado respeto a los derechos fundamentales.

En este sentido, una institución como la universitaria tiene una especial valoración en las estrategias de desarrollo gracias al destacado papel que juega en la sociedad. La Universidad debe poner a disposición de los sectores más desfavorecidos de la población el conjunto de capacidades con las que cuenta. Por este motivo, un cuaderno de estas características, que tiene como destinatario principal la Comunidad Universitaria, necesitaba de un capítulo específico en el que se pusieran de manifiesto las potencialidades del papel de la Universidad como un actor más en la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La *Ley Orgánica 4/2007 de Universidades*, en su Artículo 92., recoge que *las universidades fomentarán la participación de los miembros de la comunidad universitaria en actividades y proyectos de cooperación internacional y solidaridad. Asimismo, propiciarán la realización de actividades e iniciativas que contribuyan al impulso de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, como elementos esenciales para el progreso solidario*¹. El fomento del valor del diálogo, de la paz y de la cooperación entre los pueblos, son valores que la universidad debe cuidar de manera especial.

Las políticas de cooperación valoran estas capacidades y en este sentido la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Estado Español reconoce el importante papel que juegan las Universidades en los procesos de desarrollo. En su Artículo 31 recoge que *el Estado fomentará las actividades de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales que actúen en este ámbito, de acuerdo con la normativa vigente y la presente Ley, atendiendo a las prioridades definidas en los artículos 6 y 7*². La legislación de las Comunidades Autónomas también reconoce a la Universidad como un actor más del sistema de ayuda.

¹ Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Artículo 92. De la cooperación internacional y la solidaridad.

² Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional al Desarrollo.

El Plan Director 2009-2012 de la cooperación española afirma que universidades españolas –junto a los Organismos Públicos de Investigación y los Centros Tecnológicos–, son actores de gran relevancia en el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo y constituyen un espacio fundamental para la investigación, el conocimiento y la sensibilización de la amplia problemática que condiciona el desarrollo de los seres humanos en unas u otras partes del mundo. Así mismo, el plan aborda los instrumentos que pone al alcance de la cooperación universitaria para contribuir a estos fines.

Reconoce, además, que para que la actuación de las universidades se lleve a cabo de forma coordinada y coherente con los planteamientos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, resultan fundamentales aquéllos órganos o mecanismos que agrupan a las universidades. En esta materia cabe destacar el papel que está jugando la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI) adscrito a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

Esta Comisión ha tenido, desde su creación, un importante papel en la definición del rol que deben jugar las universidades en materia de cooperación. En el año 2000 elaboró la **Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo**, más conocida como ESCUDE³. La estrategia representa un posicionamiento responsable del sistema universitario español a favor de los países menos desarrollados y ha servido de base para el impulso de políticas de cooperación en las universidades españolas.

En 2006 hizo su aparición el **Código de conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo**. El objetivo del mismo es disponer de referencias claras para orientar el trabajo en cooperación en las universidades, sirviendo también de referente para llamar la atención sobre posibles prácticas incompatibles con el carácter solidario de la misma, o con los objetivos planteados desde esta institución. En el momento actual la mayoría de universidades se han adherido al mismo.

Adscrito también a la CRUE se encuentra el **Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo**. El Observatorio es fruto de una iniciativa de la CRUE en coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (SECI) a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). Creado por iniciativa de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del CEURI, tiene como objetivo ser el punto de referencia de la Cooperación Universitaria al Desarrollo en España. El Observatorio pretende convertirse en un nodo central en la red de estructuras de cooperación al desarrollo de todas las universidades españolas. Para ello, se ha creado un sistema integrado de información que permite mejorar el conocimiento de la cooperación universitaria, homologar acciones y elaborar estrategias conjuntas. El OCUD ayuda a intercambiar y compartir experiencias entre universidades, a debatir con las distintas administraciones públicas instrumentos de apoyo a la cooperación, y a hacer más visible el trabajo de las Universidades en Cooperación, sus potencialidades y recursos. También pretende mejorar la relación con otros agentes de la cooperación, avanzando en

³ En esta Estrategia se recogen los principios, metas y objetivos de la cooperación universitaria para el desarrollo.



una política que favorezca el diálogo entre actores y lograr así una colaboración más eficaz en acciones y proyectos conjuntos en la perspectiva de potenciar el trabajo en red, tanto entre las universidades como con otros agentes de cooperación. El OCUD representa por tanto, una fuente de información imprescindible para integrar definitivamente la cooperación universitaria al desarrollo dentro del sistema de cooperación español en todos los procesos del ciclo de planificación, ejecución y evaluación⁴.

La Universidad también forma parte del Consejo de Cooperación desde el año 2000 y en la actualidad está representada por dos miembros. El Consejo de Cooperación al Desarrollo es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. En el mismo participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales de la cooperación junto, con representantes de la Administración General del Estado⁵. La presencia de la Universidad es un reconocimiento más al papel que las universidades pueden hacer en esta materia.

Una vez hecha esta introducción, damos paso a la tipología de las acciones que se llevan a cabo en las universidades, con el objetivo último que sirvan de reflejo de este papel.

V.2. INSTRUMENTOS Y TIPOLOGÍAS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

En los últimos años, desde las universidades españolas se ha fomentado el debate sobre las tipologías de las acciones de las universidades en materia de cooperación. Diferentes estudios así lo han reflejado. De ellos, merece destacarse el estudio elaborado por el profesor de la Universidad del País Vasco, Koldo Unceta, recogido en el libro *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas*, en el que se hace una clasificación de las acciones de cooperación universitaria al desarrollo siguiendo cuatro tipologías de acciones: actividades en el campo de la formación de grado y postgrado; acciones en el campo de la investigación; asistencia técnica y proyectos de desarrollo llevados a cabo en otros países y actividades de difusión y sensibilización.

El Código de Conducta define estas actividades como aquellas *llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel*⁶.

En este capítulo, en base a este debate y a la definición del código de conducta, se ha optado por agrupar en cuatro líneas de actividades la cooperación universitaria al desarrollo: *actividades en el ámbito de la educación; actividades en el ámbito de la investigación; actividades propias de la cooperación interuniversitaria y actividades en colaboración con otros actores*. Esta clasificación se inserta con las funciones específicas que desarrolla la Universidad: investigación, docencia y extensión universitaria. Las dos primeras corres-

⁴ Para más información: www.ocud.es

⁵ En el capítulo III de la presente publicación se muestra la composición de este Consejo en la que se incluyen dos miembros en representación de las universidades.

⁶ Código de Conducta de las Universidades en materia de Cooperación al Desarrollo.

ponderían a aquellas actividades generadas en la propia comunidad universitaria en los ámbitos de la educación, la investigación y la transferencia de tecnología. Las actividades propias de la cooperación interuniversitaria son las que tradicionalmente han sido consideradas como cooperación universitaria al desarrollo y el último apartado se ha dedicado a las actividades que se llevan a cabo en colaboración con otros actores.

Los autores queremos dejar claro que las actividades pueden pertenecer a varias categorías, sin embargo, clasificarlas de esta manera puede ayudar a comprender mejor la cooperación universitaria al desarrollo. Para facilitar la comprensión al lector, las actividades se describen y se acompañan de ejemplos, dejando para otra ocasión la evaluación del impacto que estas acciones tienen sobre el desarrollo⁷.

a) Actividades en el ámbito de la educación

La Carta Magna de las Universidades Europeas (Bricall, 2000), define la función educativa como aquella que *procura el desarrollo de las facultades que potencien las capacidades para el desempeño del ejercicio profesional, aproximando de forma crítica el conocimiento, entendiendo el término crítico como sinónimo de independencia y autonomía de cualquier poder, ya sea de tipo económico, político o religioso, concepción crítica que deriva de la función de descubrir, transmitir, aplicar, conservar y superar el conocimiento.*

En el ámbito de la cooperación entendemos la Educación para el Desarrollo como la introducción en la docencia de contenidos y metodologías pedagógicas que faciliten al estudiante la comprensión de los mecanismos de interdependencia Norte-Sur y de exclusión en el mundo globalizado, trabajando con los valores de justicia e igualdad. Los futuros egresados asumirán como profesionales responsabilidades importantes y para ello necesitan modelos de identidad que sean referentes en sus vidas tanto personales como profesionales. Por este motivo, las estrategias de Educación para el Desarrollo que se inserten en la universidad son una herramienta privilegiada para el cambio social y para la construcción de un mundo más justo.

En este sentido destacan dos ámbitos de actuación. En primer lugar, aquellas actividades que se derivan del *ámbito formal* y que se incluirían en el currículum del alumnado; y en segundo lugar, las actividades formativas que se desarrollan en el *ámbito no formal*, no incluidas en el currículum – cursos, charlas, jornadas y otras actividades de sensibilización o concienciación - y que pueden extenderse hacia la Comunidad Universitaria en su conjunto y hacia la sociedad en general.

En el **ámbito formal** nos encontramos con la siguiente tipología de acciones:

- **Asignaturas de libre elección** que aborden en sus contenidos la problemática del desarrollo, sus causas y sus consecuencias. Estas asignaturas las encontramos en muchas Universidades, tanto de corte tecnológico como humanístico, y hace unos años se observó una tendencia creciente. En la actualidad, fruto de los cambios promovidos por el proceso de Bolonia, algunas han desaparecido de los planes de estudio y otras

⁷ La valoración del impacto sobre el desarrollo de las distintas actividades que la Universidad lleva a cabo en el ámbito de la cooperación es un trabajo que excede del objetivo de este capítulo. Los autores consideramos importante que esta evaluación se lleve a cabo en el seno de las Universidades y se valore con ello si el trabajo desempeñado contribuye a la disminución de la pobreza.



se han adaptado, y por lo tanto mantenido, cuando se ha dado una sensibilidad al respecto por parte de los responsables del diseño de las nuevas titulaciones.

En la puesta en marcha de estas iniciativas destaca el importante papel que han jugado las ONGD a la hora de potenciar y apoyar las mismas. En la Universidad Politécnica de Valencia, por ejemplo, destaca la experiencia de trabajo conjunto llevada a cabo entre el Departamento de Proyectos de Ingeniería y la ONGD Ingeniería Sin Fronteras para el impulso, en su día, de asignaturas de estas características, las cuales ya están consolidadas y reconocidas por la comunidad universitaria.

- Incorporación de estos contenidos en las **Materias troncales u obligatorias**. Esta experiencia es mucho menos conocida y más difícil de llevar a la práctica; en gran medida depende de que el profesorado sea sensible a estos temas y capaz de incorporarlos en las materias que imparte de una forma transversal. Otra posibilidad es la que se señalaba en el apartado anterior: abrir a las posibilidades que brinda con el nuevo Espacio de Educación Superior que se está conformando en Europa. Este sin duda sería un buen momento para la incorporación de estas acciones de manera obligatoria.
- **Programas de doctorado** destinados a la formación de investigadores en Desarrollo y Cooperación Internacional. Actualmente existen programas de doctorado en distintas universidades. En los últimos años también han sufrido un proceso de transformación en el marco de los nuevos masters ligados al proceso de Bolonia. Este proceso podría abrir el camino para titulaciones de grado en el segundo nivel sobre cooperación internacional y la problemática del desarrollo.
- **Programas de postgrado y de formación continua** (maestrías universitarias, cursos de especialización y profesionalización, etc.). Estos programas dan respuesta a las demandas de formación específica de los distintos actores de desarrollo. El objetivo es la capacitación técnica y humana para el desarrollo de su profesión. Actualmente existen programas de este tipo en muchas universidades y con diferentes perspectivas: género; planificación del desarrollo; cooperación internacional; ayuda humanitaria y de emergencia...
- **Programas de Prácticas** en entidades no lucrativas y en proyectos sociales que posibiliten al alumnado tomar conciencia de la realidad de los países empobrecidos y de los problemas de exclusión en su entorno próximo. Estas prácticas son una realidad en muchas universidades, tanto de forma voluntaria en algunas disciplinas, como obligatorias en aquellas carreras que disponen de prácticum. Todo esto, por lo motivos antes señalados, también se encuentra en proceso de transformación.
- La realización de **Proyectos Fin de Carrera** en las enseñanzas técnicas. Este instrumento es una herramienta educativa que posibilita la participación del estudiante y del profesorado en proyectos de cooperación en colaboración con otros actores implicados, tanto en el Norte como en el Sur.

Todas estas propuestas - asignaturas de libre elección, materias troncales y obligatorias, programas y cursos de doctorado, prácticas en entidades sociales y Proyectos Fin de Carrera – tienen como principal objetivo favorecer la reflexión sobre el desarrollo y la



cooperación internacional, así como formar profesionales e investigadores comprometidos con la realidad del mundo actual.

La experiencia de este tipo de iniciativas, en las que se incorporen estudios complementarios o transversales o se favorezca el estudio y la investigación sobre la realidad social de los sectores más desfavorecidos de la población, es sumamente enriquecedora y favorece la adopción de actitudes más comprometidas y solidarias con la sociedad de los futuros profesionales, docentes e investigadores.

En el **ámbito no formal** las tipologías de acciones son más variadas. A continuación se señalan algunas a modo de ejemplo:

- **Actividades de sensibilización y concienciación sobre la problemática del desarrollo.** La Ley de Cooperación Internacional, en su artículo 13, **Educación para el desarrollo y sensibilización social**, entiende educación para el desarrollo y sensibilización social como el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas a favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo.

La introducción de estas actividades en la Universidad es de muy diferente naturaleza: charlas, conferencias, ciclos de cine, exposiciones, jornadas, programas de televisión y radio, reportajes, elaboración de material educativo y un largo etcétera. Todas ellas tienen como objetivos principales facilitar la toma de conciencia de la Comunidad Universitaria frente a los problemas de desigualdad; suscitar un debate en torno a la solidaridad; incidir sobre la política de actuación en materia de cooperación al desarrollo de los principales agentes de cooperación, tanto en el marco gubernamental como no gubernamental y facilitar el apoyo a plataformas, campañas, comités y movimientos sociales, haciendo posible que la voz de los más desfavorecidos se escuche y se denuncien situaciones injustas.

Otro campo a tener en consideración en este grupo de actividades son las relacionadas con programas de voluntariado. En este sentido, *el sistema universitario español, representado por la CRUE, considera que la Universidad debe asumir un papel protagonista en los procesos de desarrollo humano, explorando y llevando a la práctica nuevas estrategias destinadas a construir una sociedad más justa y participativa, a través del voluntariado, la cooperación y el trabajo en el tercer sector. La contribución de las universidades a la consecución de estos objetivos de participación debe concebirse tanto desde su base estructural, desarrollando estrategias de acción a través de docencia e investigación de calidad y comprometidas, cuyos resultados reviertan a la sociedad que les financia, como desde su base organizativa, creando estructuras de gestión del voluntariado y otras acciones solidarias*⁸.

⁸ Extracto del documento "Universidad y Compromiso Social" de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.



b) La investigación para el desarrollo

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo merece la pena destacar la importante contribución al proceso de creación de nuevos conocimientos que realizan las universidades y que sirve de vía para el aumento de las capacidades de las instituciones y personas en la promoción del desarrollo. Desde la Universidad se dan las condiciones para favorecer la investigación en temáticas concretas que puedan beneficiar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Así, la ciencia y la tecnología desempeñan una función muy importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La cooperación universitaria al desarrollo permite que los países en desarrollo se beneficien de los adelantos tecnológicos y de la generación de conocimiento aplicado a sus problemas específicos.

La Universidad considera prioritarios varios campos de actuación en esta materia, entre los que cabe destacar: la **investigación sobre el propio desarrollo**. Profundizando en las causas y en las consecuencias del modelo de desarrollo actual y sobre los problemas que provoca. Para ello es necesario ser conscientes de la importancia de abordar los problemas desde una perspectiva global, implicando a equipos interdisciplinares en las universidades, capaces de trabajar diversas temáticas de forma conjunta; la **investigación sobre los métodos, las estrategias y los procesos de cooperación**. Esta labor de investigación repercute sobre los principales agentes de la cooperación al desarrollo, tanto en el marco gubernamental (local, autonómico, estatal, comunitario, etc.) como no gubernamental (ONGD, redes y otros movimientos sociales); la **investigación sobre las políticas de cooperación**. En todos sus niveles de aplicación – local, autonómico, estatal, comunitario e internacional - aportando para ello sus puntos de vista y conocimientos; la **potenciación de las capacidades de investigación en el Sur**. A través de proyectos de investigación asociados a acciones de desarrollo, que potencien la formación de capacidades de investigación y la adaptación de la tecnología a las condiciones locales mediante proyectos conjuntos de investigación en áreas de interés mutuo; la **investigación asociada a la cooperación técnica y tecnológica**. Desde las universidades se debe apoyar la creación y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas destinadas a los sectores más desfavorecidos. Esto se puede llevar a cabo a través de acciones de investigación propiamente dichas, que representen alternativas al actual modelo de desarrollo tecnológico y mediante transferencia de tecnología y la **movilidad de personal investigador** que facilite el intercambio de personal de investigación entre universidades del Norte y del Sur y la formación del mismo mediante programas de becas y/o actividades formativas.

Una vez definidos los campos prioritarios, queremos apuntar que el personal investigador implicado en este tipo de acciones debe ser consciente que la aplicación de la investigación no puede tener un tratamiento universal. Esto conlleva la necesidad de establecer vínculos de trabajo conjunto: a través del establecimiento de un estrecho diálogo de colaboración en esta tarea, con grupos de investigación de otras universidades afines, tanto del Norte como del Sur y mediante el fomento de redes y estructuras de trabajo conjunto y coordinado, en los que se debe potenciar la participación. Con ello se crea un conocimiento recíproco y directo de las necesidades y una investigación más comprometida.

Por otra parte, la capacidad de creación y transmisión del conocimiento hace de la Universidad una institución imprescindible para contrarrestar la hegemonía del sector

empresarial y otras instituciones privadas, por mantener el dominio sobre nuevos conocimientos con el fin de obtener con ellos unas ventajas particulares y que muchas veces no beneficia a los sectores más desfavorecidos.

Destacar también la importante contribución que puede realizar el personal investigador en el asesoramiento de los organismos oficiales de cooperación y en la definición de las políticas públicas en esta línea. Este papel no está lo suficientemente valorado y son pocas las instituciones públicas que tienen en cuenta este potencial.

En el marco de las políticas públicas, el Plan Director 2009-2012 de la cooperación española quiere dar un impulso a la investigación. Señala que los esfuerzos que hasta el momento han realizado las Universidades Españolas han sido aislados y no existen estructuras fuertes y consolidadas en este ámbito en la Universidad. Por ello, considera necesario fortalecer la actividad investigadora sobre los problemas del desarrollo similar a la que se observa en los países de nuestro entorno. En estos momentos se están definiendo los instrumentos financieros necesarios. Esperemos que estos instrumentos se hagan realidad y no sean solo una declaración de intenciones del nuevo plan. Para ello tendremos que esperar unos años y evaluar los resultados.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas disponen también de instrumentos en esta línea y algunas universidades están impulsando acciones a través de sus convocatorias propias de investigación. Una vía interesante es la que ofrece la Fundación Carolina a través de sus diferentes programas⁹.

c) Actividades propias de la cooperación interuniversitaria

La cooperación interuniversitaria para el desarrollo comprende el conjunto de actividades de cooperación entre universidades. Estas actividades son las que tradicionalmente han sido reconocidas y valoradas por el sistema de cooperación español y por la institución universitaria como actividades de cooperación para el desarrollo. Por este motivo, el sistema español y otros organismos financieros disponen de una amplia gama de programas para favorecer estas acciones¹⁰.

Entre el conjunto de acciones que se pueden desempeñar destacan: el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, la formación, los programas de becas para el alumnado y el profesorado, los programas de doctorado conjuntos, la asesoría técnica y científica, el apoyo institucional y político como base al desarrollo del marco institucional y la transferencia de recursos económicos, entre otras.

⁹ La Fundación Carolina es una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos. Dispone de una línea de ayudas para la investigación. Más información en www.fundacioncarolina.es

¹⁰ El programa por excelencia de la AECI es el *Programa de Cooperación Interuniversitaria*, cuya finalidad es el reforzamiento de las instituciones y estructuras que soportan el sistema de ciencia, tecnología e innovación mediante la constitución, desarrollo y consolidación de redes estables de cooperación científica y de investigación, así como de docencia de postgrado entre equipos conjuntos de las Universidades y Organismos españoles y de los países contrapartes, en áreas temáticas prioritarias para la cooperación bilateral de España con cada uno de ellos. Tradicionalmente este programa estaba orientado a universidades latinoamericanas. En la convocatoria de 2009 se abre a países africanos y del mediterráneo. Más información: www.aecid.es/pci



El fomento de intercambios de alumnado, profesorado y personal técnico y de gestión entre Universidades del Norte y del Sur, puede ser un primer paso para el desarrollo de planes y actuaciones a más largo plazo, estableciéndose como requisito indispensable la necesidad de fortalecer estos compromisos, mediante acuerdos estables, promoviendo hermanamientos o intercambios que faciliten el conocimiento directo de ambas realidades. Los esfuerzos que en este sentido se lleven a cabo permiten un conocimiento recíproco de la realidad, fundamental para toda cooperación, así como la potenciación de las capacidades, especialmente en aquellas universidades menos favorecidas.

Destacar también, entre los aspectos generales de este tipo de colaboraciones, la importancia que presentan para contribuir a sentar las bases en los procesos de desarrollo de los países empobrecidos, siendo la educación superior un pilar fundamental en el desarrollo. Compartir experiencias comunes entre universidades del Norte y del Sur supone, además, un elemento enriquecedor que contribuye a favorecer el entorno social, económico y cultural en los ámbitos en que las universidades generan y desarrollan sus actividades docentes, investigadoras y de extensión universitaria. Para ello, se impone la coordinación de las universidades en objetivos comunes, dentro de una política concreta de desarrollo que sea capaz de establecer estos vínculos y potencie la cooperación académica con las universidades más necesitadas de recursos. Muchas veces estas colaboraciones se realizan en red con otras universidades, lo que fortalece la relación y proporciona un carácter de continuidad y a largo plazo de los proyectos y las actividades. Las acciones a largo plazo permiten involucrar más fácilmente a toda la comunidad universitaria: alumnado, personal docente e investigador y personal de administración y servicios, demostrando con ello que todos tienen un papel que desempeñar a la hora de participar en estas iniciativas.

Sin embargo, como contrapunto a todo lo anterior, la cooperación al desarrollo ejercida por la universidad como actor de desarrollo no debe identificarse únicamente con la cooperación interuniversitaria, algo que en demasiadas ocasiones sucede. Ésta es sólo una parte del rol que puede jugar la Universidad; ya en los puntos anteriores hemos visto otras propuestas. Desde la Universidad se debe tener claro que la cooperación interuniversitaria con centros del Sur puede o no responder a los objetivos de la cooperación al desarrollo, por lo que no son equivalentes. Algunas de las tipologías de cooperación interuniversitaria están más próximas a una línea fronteriza en el ámbito de las políticas de relaciones internacionales de las universidades, que a una estrategia de cooperación que favorezca procesos de desarrollo humano canalizados hacia los sectores más necesitados de la población. Por este motivo, y en estrecha colaboración, hay que profundizar en la separación funcional de los programas de cooperación e intercambios y la acción internacional de la cooperación universitaria al desarrollo, lo que ya se está dando en las universidades españolas. La motivación ética y el compromiso con los países empobrecidos deben ser el hilo conductor que ayude a tejer los principios de la cooperación universitaria. De ahí la importancia de regir la política de cooperación por el Código de Conducta anteriormente mencionado.

d) Colaboración con otros actores

La relación entre la Universidad y los demás actores del sistema de ayuda, tanto del ámbito Gubernamental (Unión Europea, Estados, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos,



Organismos Internacionales, etc.) como No Gubernamental (ONGD, asociaciones, comités de solidaridad, redes ciudadanas, etc.), es fundamental para la creación de espacios de trabajo conjunto y para avanzar en una política de cooperación basada en el diálogo entre actores.

En el ámbito No Gubernamental destaca el papel que juegan las ONGD y otras entidades que constituyen el denominado Tercer Sector¹¹. La relación entre estas dos estructuras sociales como son la Universidad y el Tercer Sector, y el espacio que entre ambas se puede articular, supone un terreno apropiado para el desarrollo de un conocimiento concienciador de la realidad social (Calabuig et al., 2001). La universidad tiene *la necesidad de movilizar el enorme potencial que ofrecen las organizaciones no gubernamentales y, por consiguiente, las iniciativas de base, que podrán prestar un valioso apoyo a las actividades de cooperación internacional* (UNESCO, 1996).

Entre estas relaciones, destaca el trabajo que muchas ONGD están realizando apoyando e impulsando la formación en materia de cooperación para el desarrollo. En colaboración directa con el personal docente, participan en asignaturas de libre elección, en cursos de postgrado y de doctorado. Para este tipo de actividades formativas, la aportación de la experiencia del conocimiento de las realidades con las que trabajan las ONGD en los diversos proyectos o acciones, fortalece y mejora, sin duda, la calidad formativa de los programas. Desde la Universidad no debemos olvidar que, tradicionalmente, son estas entidades las que han llevado a cabo programas formativos y educativos que se abren a la participación del personal docente e investigador, estableciéndose importantes sinergias entre ambos colectivos.

Otra vía de colaboración es la oportunidad que ofrece la Universidad a la participación de las organizaciones en actividades dentro del ámbito no formal - charlas, foros de discusión, campañas, exposiciones, etc. -. Estas actividades sirven como impulso para el debate en el marco de la comunidad universitaria de temáticas que afectan a la sociedad directamente y que, de no ser así, quedarían relegadas a un segundo plano.

Algunas organizaciones realizan también tareas de investigación y fomentan el debate sobre la problemática del desarrollo y la cooperación internacional. Para ello cuentan, en muchas ocasiones, con la participación de profesorado universitario. Este profesorado aporta su conocimiento en materia de cooperación internacional a través de estas entidades. Esta labor de investigación y publicación es muy importante y supera a veces los esfuerzos que realiza la Universidad. Se pueden destacar muchos ejemplos de publicaciones e investigaciones realizadas en el seno de las ONGD en las que se ha contado con la participación de profesorado universitario.

Otro aspecto a tener en consideración es la importancia que representa la potenciación de la participación en estas entidades del alumnado, personal docente e investigador y del personal técnico y de administración y servicios, contribuyendo al fortalecimiento de las políticas de cooperación para el desarrollo. Este espacio compartido abre sin duda vías de participación en la sociedad, potenciando los valores universales de solidaridad y justicia. En este sentido, la universidad tendría que implicarse mucho más en facilitar al personal

11 El capítulo IV de este libro está dedicado al trabajo de las ONGD.



docente e investigador y al personal técnico y de gestión la participación en proyectos de cooperación y otras acciones en colaboración con las ONGD, a través de los incentivos que considere necesarios. Por ejemplo, la Universidad podría favorecer la movilidad para la participación en proyectos de desarrollo en los que las ONGD estuvieran implicadas y precisaran de la colaboración de la Comunidad Universitaria.

En cuanto a la colaboración de la Universidad con los agentes gubernamentales (Multilaterales, Unión Europea, ámbito estatal, autonómico y local, entre otros), existen una amplia gama de posibilidades para la participación; no obstante, a diferencia de otros países, ésta continúa siendo muy poca en el sistema universitario español. Poco a poco la Universidad podría tener un papel más destacado en lo que se refiere a la ejecución de proyectos, elaboración de trabajos de investigación, mejora de políticas públicas o evaluación de proyectos, entre otras acciones. Señalar también la escasa participación de españoles en los Organismos Internacionales. Esta circunstancia se podría paliar en parte dando a conocer los organismos y animando a los futuros egresados a que muestren interés por trabajar en estas instituciones.

Sin embargo, pese a que este tipo de colaboraciones dan importantes frutos en el ámbito del desarrollo, las convocatorias públicas no disponen de líneas de financiación que faciliten la cooperación entre distintos actores. Las convocatorias siguen estando definidas para un actor en concreto y no existen muchas posibilidades de trabajo conjunto. Se espera que en los próximos años esta circunstancia cambie y se abran convocatorias que prioricen estas iniciativas.

V.3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

En los últimos años, en las universidades españolas se han puesto en funcionamiento servicios para potenciar y fortalecer la cooperación universitaria al desarrollo. Estos servicios tienen un rol fundamentalmente dinamizador del proceso, incentivando la participación de los miembros en actividades de cooperación, potenciando sus capacidades y garantizando la calidad y la coherencia de esta participación. Su rol es el de contribuir a establecer un marco estratégico y criterios de actuación en cooperación universitaria desarrollo, asegurando la calidad y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible.

En el plano organizativo, las universidades del Estado Español adoptan distintos esquemas de gestión para llevar a la práctica estas acciones. El abanico de estructuras es muy variado: fundaciones, oficinas de cooperación, centros de cooperación al desarrollo, vicerrectorados, etc., e incluso en algunas ocasiones coexisten estructuras diversas. Por ejemplo, en el caso de la Universidad Politécnica de Valencia, se crea en el año 2000 el Centro de Cooperación al Desarrollo¹², adscrito al Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación. Este organismo es el encargado de dinamizar y potenciar la participación de la comunidad universitaria en actividades de cooperación.

Estas estructuras organizativas comparten por lo general algunos de los siguientes objetivos: conocer y coordinar los esfuerzos de la Comunidad Universitaria; promover actividades de

¹² www.accd.upv.es



cooperación al desarrollo en colaboración con diversos actores; concienciar a la Comunidad Universitaria sobre la situación de desigualdad actual; fomentar e impulsar la Educación para el Desarrollo; desarrollar programas de formación dirigidos a personal propio de la Universidad (profesorado y personal de administración y gestión) y a los distintos actores externos implicados en las acciones de cooperación al desarrollo; favorecer e impulsar la Investigación para el Desarrollo; promover y potenciar la participación social; facilitar asesoría técnica a la Comunidad Universitaria sobre metodología y gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo; servir de enlace entre la Universidad, el Tercer Sector y otros actores de desarrollo y facilitar y canalizar la información de las actividades relacionadas en materia de Cooperación al Desarrollo, Solidaridad y Participación Social.

V.4. CONCLUSIONES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

Tomando como punto de partida que la cooperación para el desarrollo debe ser tarea de todos, en el ámbito universitario esto sólo es posible si se realiza el esfuerzo, a través de las estructuras organizativas, de implicar a la comunidad universitaria en su globalidad (profesorado, alumnado, personal de administración y servicios, personal técnico, asociaciones universitarias, sindicatos, etc.). Con ello se consigue que la solidaridad, la participación y el compromiso no sean tan solo actividades que ocupan una pequeña parcela de la vida, sino que se trasladan a una opción de vida concreta, como responsabilidad pública que sea capaz de fortalecer la sociedad civil y promover cambios profundos, sirviendo como motor de desarrollo en el momento histórico de tanta incertidumbre en el que nos encontramos.

Las Universidades españolas están comenzando poco a poco a reconocer su papel en la cooperación para el desarrollo, aunque son las propias universidades, tal y como recoge la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo, las que opinan *que el papel de las Universidades españolas como agentes de cooperación internacional al desarrollo no aparece suficientemente claro y dimensionado ni en los proyectos normativos elaborados, o en elaboración, por las administraciones públicas competentes de nuestro Estado ni en su representatividad en los Órganos de decisión correspondientes. Ambas circunstancias se consideran como obstáculos importantes para el desarrollo de las potencialidades de cooperación al desarrollo del sistema universitario español* (CEURI, 2000). El papel que ejerce la Universidad como un actor más en la cooperación para el desarrollo depende, en gran medida, de la forma con que se aúnen los esfuerzos de todos los actores que intervienen en el proceso (Administraciones Públicas, empresas, organismos multilaterales, ONGD, movimientos sociales, redes ciudadanas, etc.).

Pese a la diversidad de las acciones que se han visto en los apartados anteriores y los múltiples factores que favorecen que, desde la Universidad, se promuevan programas de cooperación para el desarrollo, se constata, en muchas ocasiones, que la cooperación universitaria al desarrollo no está ni reconocida ni valorada por la comunidad universitaria. Es cierto que existen muchas iniciativas que parten del interés personal o profesional de una persona o de un grupo de investigación, departamento o escuela, pero muchas veces se quedan aisladas y no forman parte de una estrategia institucional definida. Esto es motivado en parte, por la falta de una estrategia formalmente enmarcada, así como de



una estructura organizativa consolidada que sea capaz de conocer y apoyar estas iniciativas en su conjunto. La estructura organizativa es sin duda importante y necesaria, pero no debemos olvidar que más allá de las instituciones están las personas, y que las instituciones cumplen su cometido porque detrás de ellas hay personas a las que mueve un sentimiento de solidaridad y de compromiso en busca de una sociedad más justa. Por este motivo es necesario valorar y reconocer este trabajo y dotar a los servicios del personal técnico necesarios.

Si se quiere potenciar la participación de la comunidad universitaria en acciones de desarrollo, buscando alianzas con otras universidades, instituciones y entidades sin ánimo de lucro, es necesario articular un buen sistema de generación y transferencia de conocimiento entre la Universidad y los demás actores que contribuya al desarrollo, al tiempo fortalecer las estructuras de gestión de proyectos y programas de cooperación, de forma que repercuta directamente en la calidad de la cooperación.

También es muy importante realizar un esfuerzo de coordinación y sinergias con las distintas estructuras de las universidades, vicerrectorados, escuelas, servicios. La cooperación al desarrollo entendida como tarea de todos supone que todas las estructuras, desde su particularidad, pueden participar en el marco de una política de cooperación conjunta.

Las Universidades, en los últimos años, han sido conscientes que la cooperación al desarrollo no está lo suficientemente reconocida ni valorada. A partir de la creación de estructuras de apoyo se han puesto a trabajar para transformar esta realidad. En algunas Universidades, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Universidades, que abrió el proceso para la reforma de los Estatutos, se puso de manifiesto la importancia de incorporar estas cuestiones en los mismos. Esto ha representado sin duda un paso muy grande para fortalecer este trabajo y valorar con ello las acciones que la comunidad universitaria emprenda en este sentido¹³.

Otra iniciativa que se ha puesto en marcha con el objetivo de fortalecer el trabajo de la Comunidad Universitaria, es el establecimiento de Consejos de Cooperación, que hacen las funciones de órgano asesor en materia de cooperación para el desarrollo, y en el que están representados todos los actores que intervienen en las acciones, construyendo un espacio de participación y diálogo en la comunidad universitaria sobre esta temática concreta. La creación de este Consejo permite una participación democrática en las políticas de cooperación y facilita que la solidaridad sea extendida a todo el colectivo universitario, así como la adecuación de las acciones al Código de Conducta, mejorando sin duda la eficiencia y la eficacia de las acciones que en materia de solidaridad y cooperación se emprendan.

Otro tema pendiente es la dotación de adecuadas líneas de financiación, tanto propias como aquellas procedentes de los organismos financiadores públicos y privados. Algunas

¹³ El 2 de julio de 2003, el Claustro de la Universidad Politécnica de Valencia aprobó los nuevos Estatutos que regularán el funcionamiento de esta Universidad en los próximos años. Los nuevos Estatutos incluyen la siguiente disposición adicional "La Universidad promoverá en sus actuaciones la contribución a la cooperación para el desarrollo, el fomento de la educación intercultural y la cultura de la paz". Los Estatutos de la Universidad del País Vasco, aprobados el 21 de mayo de 2003, recogen en el artículo 3. Fines, apartado g) *La contribución al intercambio y cooperación internacionales, con especial atención al marco europeo y a la cooperación al desarrollo.*



universidades se han unido a las propuestas en torno al 0,7%¹⁴ (Universitat de València, U. Politécnica de Cataluña, U. Autónoma de Madrid, entre otras.) La Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo recoge dentro de su objetivo 4.1 para la puesta en marcha y consolidación de programas propios de cooperación al desarrollo *la aplicación del concepto del 0,7% en aportación fija del presupuesto*. Lo cual representa sin duda un compromiso elevado.

A la Universidad española le queda el reto de la evaluación de los programas de cooperación universitarios para los próximos años. Esto daría lugar al avance de cómo llevar a la práctica las diferentes estrategias. La evaluación de los programas propiciará los cambios necesarios para potenciar su papel como un actor más en el sistema de cooperación para el desarrollo y mejoraría la calidad de la ayuda.

Por otro lado, la trayectoria de la cooperación universitaria no está exenta de los cambios que, en el panorama actual del sistema de cooperación, se están produciendo en los últimos años. Estos cambios afectan a la creación de nuevos instrumentos, la incorporación de actores, la redefinición de estrategias y a un gran número de factores que se tendrán que tener en cuenta en las políticas de los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRICALL, J M. (1999), *Informe Universidad 2000*.

CALABUIG, C.; GÓMEZ-TORRES, LL.; MARTÍN, V.; BONI, A. (2001), “*La experiencia de las Prácticas de Participación Social en entidades no lucrativas de alumnos/as de asignaturas de cooperación al desarrollo en la Universidad Politécnica de Valencia*”. I Congreso de Educación para el Desarrollo en la Universidad, Valladolid, 8 y 9 de noviembre.

CEURI (2000), *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*.

GÓMEZ, M.; SANAHUJA, J.A. (1999), *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

GÓMEZ-TORRES, LL.; MONZÓ, J.M. (2001), “*La promoción del voluntariado en el colectivo universitario como práctica educativa*”, *Congreso Internacional de Voluntariado*, Vitoria, UNESCO Etxea.

GÓMEZ-TORRES, LL.; MONZÓ, J.M. (2003), “*El futuro del papel de la Institución Universitaria como sujeto activo en los procesos de desarrollo humano sostenible, justo y equitativo*” en *Libro Blanco de la Cooperación Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana.

¹⁴ La Comisión del 0,7% en España inició en 1993 una campaña con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía en favor de un incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).



LEY 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE de 8/7/1998)

LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

MAEC (2001), *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación

MAEC (2009), *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación

NIETO, L. (2001), *Cooperación para el Desarrollo y ONG. Una Visión Crítica*, Barcelona, Los libros de la Catarata.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Madrid, ICARIA.

UNCETA, K. (2001), “La Universidad como ámbito para la solidaridad y la educación para el desarrollo”, *I Congreso de Educación para el Desarrollo en la Universidad*, Valladolid, 8 y 9 de noviembre.

UNESCO (1996), *La Universidad del Siglo XXI en la perspectiva de la UNESCO*, Santillana.

VARIOS AUTORES (1988), *Carta Magna de las Universidades Europeas*, Bolonia.





CAPÍTULO VI

ÉTICA DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

JOSÉ FÉLIX LOZANO

VI.1. INTRODUCCIÓN

No hay nada más que mirar a nuestro alrededor, abrir un periódico o ver un noticiero en la televisión para darnos cuenta de que algo no va bien. En el mundo mucha gente sufre gratuitamente e innecesariamente: gratuitamente porque su sufrimiento diario no les acerca a la salvación; e innecesariamente porque lo podríamos evitar y no lo hacemos. Sin lugar a dudas ésta es una gran injusticia a la que no estamos siendo capaces de hacer frente. Toda tarea de desarrollo, desde la acción más pequeña a los grandes proyectos de millones de dólares deberían ir en este sentido. Y todos deberíamos ser conscientes de nuestra responsabilidad por esta situación. Y quienes trabajan en tareas de desarrollo no deberían perder nunca la sensibilidad ante la injusticia y el sufrimiento ajeno. En resumen, la ética es la esencia de las tareas del desarrollo, y la clave para la solución. Los valores éticos deben ser los pilares de todas las acciones, programas e incluso de las conductas personales de quienes se dedican al desarrollo.

Sin lugar a dudas un problema que hace explícita y urgente la reflexión ética en la cooperación es el relacionado con los diversos tipos de corrupción. La corrupción supone un despilfarro de recursos y una grave deslegitimación de las acciones de cooperación al desarrollo. Por una parte son recursos materiales que no llegan a quienes lo necesitan urgentemente, y por otro lado supone un desincentivo a seguir colaborando. La falta de orientaciones morales, de normas de actuación y de control de los proyectos y las acciones de cooperación al desarrollo ha generado, en demasiadas ocasiones, consecuencias radicalmente opuestas a los objetivos perseguidos y situaciones de injusticia graves. Evitar la corrupción en cooperación al desarrollo es una tarea muy difícil, pero absolutamente esencial.

Si la lucha contra la corrupción funciona como un incentivo negativo para trabajar con rigor la dimensión ética del desarrollo, la necesidad de confianza sería el incentivo positivo. Es decir, ganar la confianza de los donantes, de los agentes, de los beneficiarios y de todas las instituciones es una difícil tarea que requiere un largo periodo de tiempo, pero que es absolutamente esencial para poder hacer buenos y efectivos programas y procesos de desarrollo. La confianza podríamos definirla como un conjunto de expectativas recíprocas; es decir, confiar en alguien significa ser capaz de anticipar su comportamiento. Y la confianza supone esperar que las personas actúen de una cierta manera, esa expectativa nos da seguridad y nos permite actuar sin estar en todo momento controlando y estableciendo mecanismos de supervisión; a la vez que nos permite delegar y compartir. Por ejemplo, si no confiáramos en una institución, de entrada no colaboraríamos con ella; y en el peor de los casos estableceríamos tantos controles y supervisiones que harían ineficiente esa colaboración. En las tareas de cooperación al desarrollo la confianza es esencial por, al



menos, por dos motivos: aumenta la eficiencia y la eficacia de las acciones, y además y más importante, incrementa la legitimidad social.

Para acabar esta breve introducción queremos presentar un argumento esencial para la consideración ética en la cooperación al desarrollo. Tanto la lucha contra la corrupción como la generación de confianza son argumentos importantes, pero estratégicos para desarrollar la ética en la cooperación al desarrollo. Ahora vamos a presentar un argumento vital. Es decir, no podríamos hablar de cooperación al desarrollo sin considerar la dimensión ética. La cooperación al desarrollo tiene una perspectiva normativa en tanto que propone un estado de cosas o una situación como buena y deseable. Cuando hablamos de Desarrollo Humano estamos presentando una cosmovisión en el que la vida de las personas tiene un nivel de dignidad y de calidad, por debajo del cual nos parece que sería una injusticia estar. Es decir, el nivel de calidad de vida lo marca el nivel de desarrollo de unos valores éticos (libertad, igualdad, respeto, etc.) en las condiciones reales de la vida de la gente; y a la vez las razones para alcanzar ese nivel son razones éticas: lo que está en juego es la dignidad de las personas y sus posibilidades reales para llevar la vida que tienen razones para valorar.

Esta es la idea central de este capítulo: reflexionar sobre la importancia de la ética como fundamento y criterio evaluador de la cooperación al desarrollo. Para ello vamos a empezar por presentar una definición rigurosa y completa de que es la filosofía moral y su vinculación con el desarrollo; continuaremos presentando y argumentando a favor de la ética cívica como el marco normativo de referencia más adecuado para el mundo contemporáneo; en tercer lugar haremos una breve incursión en el origen y rasgo de la ética del desarrollo de los pueblos; y finalizaremos con un análisis ético y sociopolítico de la corrupción. La conclusión nos aproximará a una reflexión sobre la cooperación responsable; es decir sobre esos valores y rasgos exigibles a todas las personas que se ocupan y preocupan con el desarrollo de los más desfavorecidos.

VI.2. DEFINICIÓN DE ÉTICA Y SU IMPACTO

La palabra ética, como tantas palabras con raíz griega (*ethos*) y con más de veinte siglos de historia tiene diversos y plurales significados. Pero también es cierto que en filosofía nuestros instrumentos son los conceptos, y sin rigor en los conceptos ni podemos pensar bien ni comunicarnos bien. Por eso es importante definir qué entendemos por ética.

La ética tiene que ver con la capacidad humana de dirigir nuestra libertad. Esto nos lleva a la sorprendente paradoja de que el ser humano está obligado a ser libre. Mientras que en los animales la carga genética determina casi totalmente su comportamiento, en el ser humano no ocurre lo mismo. Nosotros somos libres incluso para dejar de comer y morir de hambre (¡esto es increíble!). Esa libertad para dirigir nuestra conducta nos obliga a decidir permanentemente, y esas elecciones las hacemos en base a muchos factores; pero sin lugar, el esencial es el impacto que tiene nuestra libertad en la vida de otras personas.

Todas las culturas que se conocen han tenido algún sistema o mecanismo de control y de limitación de la libertad de las personas. En algunos casos se trata de mecanismos ideológicos, mágicos, religiosos; en otros de mecanismos más materiales como normas, ejércitos



etc. Es decir, que allí donde se ha formado un grupo humano se han dado determinadas procesos o mecanismos para organizar la convivencia y eso ha exigido orientar la conducta de los miembros del grupo.

En este sentido hay que entender que la ética es una capacidad intrínseca del ser humano (igual que el lenguaje o la capacidad de imaginar), no es algo artificial o superfluo (lo que López Aranguren llamó “moral como estructura”). Nuestra capacidad de juzgar lo que nos parece bien o mal está ahí y no la podemos ignorar; por eso nadie puede estar “más allá del bien o el mal” (LÓPEZ ARANGUREN, 1958). Es decir, cada hecho o situación en la que entra en juego nuestra capacidad de decisión y afecta a la vida de otras personas exige una evaluación moral a la que ni debemos ni podemos renunciar.

Por ofrecer un poco más de concreción, vamos a enumerar algunas razones de peso para tener en cuenta las cuestiones éticas en nuestra vida:

- Es una **facultad humana inevitable**. La capacidad de pensar sobre lo que hacemos en clave de bueno y malo, es algo inevitable en el ser humano y que si no lo hiciéramos estaríamos renunciando a una parte importante de nuestro ser como persona. Esa capacidad humana es tan vital como la capacidad de hablar o de moverse; y si no la desarrolláramos no estaríamos a la altura de nuestra humanidad.
- **Facilita nuestra convivencia**. Las normas, valores o criterios morales nos orientan en nuestra relación con otras personas y justifican nuestras expectativas de comportamiento.
- **Evita conflictos**. En los grupos humanos en que hay una visión de justicia compartida y unos valores comunes se evitan los conflictos, y cuando surgen se resuelven de forma más eficiente y pacífica.
- **Mayor eficiencia**. En las organizaciones y grupos humanos en los que las personas comparten unos valores y respetan las normas comunes se gastan menos recursos en la coordinación (flujo de información, mecanismos de control, mecanismos de garantía, y mecanismos de sanción).
- **Menos corrupción**. La conciencia ética y de comportamiento justo evitan las acciones de aprovechamiento de las ventajas impropias y genera un comportamiento de lealtad hacia la comunidad y el bien común.
- **Mayor satisfacción personal**. Una de las situaciones que más “desmoraliza” a las personas es sentirse tratada de forma injusta y saberse partícipe de una injusticia. Aún cuando hay personas que se sienten bien en organizaciones totalitarias y mafiosas, la mayoría de las personas se siente más feliz en organizaciones y colectivos donde predominan valores éticos.
- **Mayor confianza**. Normalmente no somos conscientes de la cantidad de acciones que realizamos cotidianamente y que suponen una base de confianza sólida: cuando damos la tarjeta de crédito en un restaurante, cuando tomamos un taxi, cuando preguntamos algo por la calle, cuando damos dinero a una ONG, cuando enviamos una consulta a la secretaría de la Universidad, etc. En muchos países y en otras épocas esas acciones



serían impensables y comportarían un riesgo enorme. Una sociedad y una organización en la que predominan unos valores y normas compartidas ofrece más garantías para las expectativas de las personas. Es decir, tenemos más seguridad de que la gente va a hacer aquello que se espera de ella; y eso facilita mucho nuestra vida.

Estas son sólo algunas de las razones para el desarrollo de las cuestiones éticas en nuestra sociedad y en las instituciones que vivimos. Ahora ha llegado el momento de que definamos con propiedad que es la ética y a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de ética, de valores morales, de normas justas, etc.

El *Institute for Development Studies* entiende **ética** como:

“La rama de la filosofía que se ocupa de los valores relacionados con la conducta humana, con referencia a la corrección o incorrección de ciertas acciones y la bondad y maldad de los motivos y fines de tales acciones” (SUMNER, 2007:60).

Esta definición es bastante completa y muy descriptiva, pero a nuestro juicio deja de lado un importante componente del juicio moral: **la razón**.

Por eso, y sin pretender cerrar una discusión con una larga historia, que ha generado y sigue generando miles de páginas, aquí vamos a proponer una definición claramente argumentada y defendida por una larga tradición de pensadores de origen ilustrado y que en España está brillantemente representada por Adela Cortina.

Para A. Cortina la **ética** es:

“un tipo de saber de los que pretende orientar la acción humana en un sentido racional; es decir, pretende que obremos racionalmente (...). La ética es esencialmente un saber para actuar de modo racional (...) en el conjunto de la vida” (CORTINA, 1994: 18).

De esta definición podemos extraer una serie de rasgos que tienen una importancia enorme para el desarrollo de la ética en nuestra vida personal y profesional. Los rasgos más importantes son:

- **“Es un saber”**. Esto significa que es una disciplina que tiene sus autores y obras de referencia, así como su método de trabajo propio. No nos atrevemos a decir que sea una ciencia (¡otros autores sí lo hacen!... y quizá tengan razón) pero sí un saber riguroso y fundamentado. De aquí se deben extraer dos conclusiones:
 1. Hablar de ética con propiedad requiere estudio y conocimiento, no vale decir cualquier cosa.
 2. Como todo saber, se puede aprender y se puede enseñar.
- **“Para actuar”**. Frente a lo que algunas personas afirman, la ética o filosofía moral no es algo “muy teórico”, sino que es esencialmente práctico. La ética (o filosofía práctica) no nos describe el mundo, no nos dice cómo son las cosas o las relaciones, sino cómo deben ser. Y de esta afirmación también podemos extraer dos importantes conclusiones:



1. El que las cosas no sean como deben, no deslegitima lo que debería ser. Es decir, el que existan personas que hagan daño por diversión (que siempre han existido y probablemente siempre existirán) no resta fuerza al imperativo: “no se debe hacer daño por diversión a las personas”.
 2. El que mucha gente realice una acción inmoral no la hace moral; o lo que es lo mismo, la afirmación “es que todo el mundo lo hace” no es una excusa válida. La estadística tiene poco que ver con la ética. En cuestiones éticas no se trata de cuánta gente lo hace o lo deja de hacer; opina o deja de opinar.
- **“De un modo racional”**. Hace un momento hemos afirmado que la ética nos dice “cómo deben ser” las relaciones y las acciones de las personas. Ahora la cuestión es en qué se fundamenta ese deber; es decir, de dónde sacamos los criterios para decir lo que se debe y no se debe hacer. A lo largo de la historia, y aún hoy en día, se han presentado diversas fuentes de los criterios morales: la tradición, la religión, la ideología, etc. Desde nuestra concepción de ética racional, de origen ilustrado, se afirma que la fuente de los criterios morales debe buscarse en el uso propio de la razón. Es decir, pensando en serio y con rigor, podemos descubrir criterios y argumentos para orientar nuestras decisiones. También de esta afirmación se pueden extraer dos conclusiones muy importantes. La primera es que en cuestiones éticas “no todo vale” y no “cualquier argumento, idea u opinión es correcta”. Tiene que pasar el examen de la razón. Es decir, quítese de la cabeza esa idea tan extendida de que en cuestiones éticas “toda opinión merece respeto”. No, la opinión: “los negros son personas de categoría inferior”, no merece ningún respeto (otra cosa es el respeto hacia la persona que emite esa afirmación). Y la segunda es la afirmación: “La ética es subjetiva”. ¡¡¡Falso!!! La ética es intersubjetiva; es decir, no es algo que sea objetivo y externo a la persona, pero tampoco es cierto que “cada uno tenga su ética”, sino que nuestros criterios y opiniones morales las aprendemos en un contexto y en relación con otras personas, y aún cuando llegamos a interiorizarlas y a asumirlas como propias, no son “nuestras solo”. Esto también significa que la ética no es “relativa”; que no da igual cualquier cosa, sino que hay criterios racionales y argumentos para dilucidar qué modo de actuación es más correcto que otro. Para algunos filósofos morales como T.M. Scaldon, que siguen la tradición de la ilustración kantiana, “las razones” que podemos aportar para justificar una acción son la esencia de la ética. “A diferencia de los juicios empíricos corrientes, las afirmaciones científicas y las creencias religiosas que implican afirmaciones acerca del origen y del control del universo, el objetivo de los juicios de lo correcto y de lo incorrecto no es hacer afirmaciones acerca de la apariencia del mundo espaciotemporal. El objetivo de estos juicios es, antes bien, un objetivo práctico: son afirmaciones acerca de lo que tenemos razones¹ para hacer.” (SCALDON, 2003: 16)
- **“En el conjunto de nuestra vida”**. Y finalmente, debemos asumir que la reflexión ética no es sólo válida en algunos ámbitos de nuestra vida y en situaciones especiales. Desde luego hay momentos en que se nos hace más presente, cuando tenemos que tomar una decisión difícil, o nos enfrentamos ante un conflicto, pero realmente la dimensión

¹ Subrayado nuestro



ética está presente en nuestras decisiones más cotidianas. Y en todos los ámbitos, no sólo en el personal; sino también en nuestra dimensión pública (política y cívica), y en nuestra dimensión laboral y profesional.

Profundizar en la definición y las implicaciones de la filosofía práctica nos llevaría más allá de lo previsto en este trabajo. Pero conviene destacar que aunque podamos encontrar definiciones diferentes de “ética”, todas las que hoy se defienden con rigor tienen estos rasgos en común. La gran diferencia entre las diversas tradiciones filosóficas (utilitarismo, eudaimonistas, discursivos, emotivistas, etc.) está en el tipo de razones que se dan para justificar la conducta humana².

VI.2.1. ÉTICA CÍVICA

Como hemos apuntado en el epígrafe anterior, más allá de la definición de qué es y cuáles son las tareas de la filosofía moral, debemos poder concretar y proponer criterios racionales normativos para la orientación de conductas concretas, así como para su evaluación.

A nuestro juicio, la propuesta más consistente de criterios éticos la podemos encontrar en la tradición de la ética discursiva procedimental propuesta por K. O. Apel (1971), J. Habermas (1981, 1985) y A. Cortina (1986, 1990, 1997). Estos autores continúan en la tradición kantiana de las teorías procedimentales que afirman que la ética no se debe ocupar de decir “qué es lo bueno”, sino de los criterios para poder decir que algo es “justo”. “A diferencia de Kant, los procedimentalistas [Apel y Habermas] piensan que la comprobación de la corrección de las normas por una persona es insuficiente, y proponen que dicha comprobación sea llevada a cabo por todos los afectados por la norma siguiendo procedimientos racionales” (CORTINA / MARTÍNEZ, 1996: 93).

Para los actuales defensores de esta teoría de la ética del diálogo, Jürgen Habermas y K. Otto Apel, el diálogo es el único procedimiento válido para decidir sobre la corrección de las normas. Pero no cualquier tipo de diálogo; debe ser un **diálogo racional**. Y un diálogo racional supone:

- que todos seres capaces de comunicarse son interlocutores válidos,
- que el diálogo debe darse en condiciones de simetría,
- que debe primar la fuerza del mejor argumento y no cualquier otro tipo de factor,
- que quienes participan deben estar dispuestos a decir la verdad y a guiarse por las reglas lógicas de la argumentación (no contradecirse), y
- que quienes participan deben estar dispuestos a escuchar los argumentos de los demás.

Una norma que consideren correcta los afectados por ella tras haber participado en un discurso de este tipo será correcta. O por decirlo en palabras de Habermas: “*Sólo pueden pretender validez las normas que encuentran (o podrían encontrar) aceptación por parte de todos los afectados, como participantes en un discurso práctico*” (HABERMAS, 1985: 116)

² Para una presentación sintética y muy esclarecedora de las diversas tradiciones filosóficas y sus aportaciones puede verse: Cortina, A. / Martínez, E. (1996), y Cortina (1986).



Sintetizando podemos afirmar que las características esenciales de la ética del discurso son:

- **La competencia comunicativa.** Aquí el ser humano sigue siendo aquello que merece un respeto indiscutible puesto que es valioso en sí mismo. La idea kantiana de persona como ser autónomo capaz de usar su propia razón se transforma en el interlocutor válido³ que es capaz de defender sus argumentos en un discurso racional.
- **La consideración de los afectados.** En la ética del discurso las consecuencias de las acciones son tenidas en cuenta y son el nudo de la validez de las normas morales. Si todos los afectados por las normas llegan a un consenso, éstas serían morales.
- **La universalidad.** Esta característica es fundamental para hablar de moralidad de una norma, es el factor incondicionado que debe mediar en el cálculo de las consecuencias.

También esta interpretación ética tiene la ventaja de ser un fundamento sólido para la ética cívica y para la selección de valores en las organizaciones y acciones del desarrollo, así como para la evaluación de sus estrategias. Es decir, una acción de desarrollo no puede presentar unas estrategias o prácticas que no superen la evaluación del diálogo racional de los afectados.

La ética cívica es la ética de la sociedad civil, entendiendo por sociedad civil *“la dimensión de la sociedad civil no sometida directamente a la coacción estatal”* (CORTINA 1998: 354). Utilizando palabras de Pedro Laín Entralgo:

“Moral civil es aquélla que cualesquiera que sean nuestras creencias últimas (una religión positiva, el agnosticismo o el ateísmo), debe obligarnos a colaborar lealmente en la perfección de los grupos sociales a los que de tejas a bajo pertenezcamos: una entidad profesional, una ciudad, una nación unitaria o como empieza a ser nuestro caso, una nación de nacionalidades y regiones. Sin un consenso tácito entre los ciudadanos acerca de lo que sea esencialmente esa perfección, la moral civil no parece posible” (citado en CORTINA, 1986:153).

Ese “obligarnos a colaborar lealmente” no hay que entenderlo como una obligación impuesta por una instancia externa o por la necesidad de ir configurando asociaciones que nos faciliten la consecución de nuestros objetivos individuales. Esta expresión hay que entenderla como la obligación que genera la convicción de que las personas son seres autolegisladores, que tienen dignidad y no precio, y que las normas morales surgen del consenso entre las personas que reconocen recíprocamente sus derechos. Unas normas que serán unos mínimos – de ahí que pertenezca a la esencia misma de la moral civil el ser una moral mínima – compartidos que nos lleva a considerar que es fecunda la convivencia y el pluralismo axiológico.

³ Esta idea de interlocutor válido tiene fuertes similitudes con el concepto de “*agencia*” del enfoque de las capacidades, y con el concepto de “*empowerment*” de uso frecuente en la terminología del desarrollo.



Contenidos de la ética cívica

Los contenidos de esa ética de ciudadanos y de una sociedad a la altura de nuestras sociedades modernas, una sociedad pluralista con pretensiones de justicia son: la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo y el diálogo. O por decirlo de otra manera, estos son los valores nucleares de una sociedad cívica con altura moral, evidentemente hay más y lo deseable es que cada vez se compartan más valores, pero estos serían esos mínimos sin los que es difícil la convivencia pacífica. Veamos más en detalle qué entendemos por cada uno de ellos.

Esos mínimos éticos que componen la esencia de la ética cívica, esos valores éticos fundamentales de una sociedad justa y que toda acción de cooperación al desarrollo debería esforzarse en realizar serían:

- **Libertad.** Éste es el primero de los valores defendido por la Ilustración y uno de los más debatidos desde entonces. Siendo mínimamente rigurosos nos vemos obligados a distinguir por lo menos tres sentidos de libertad:

1. La libertad como participación. Donde participación significa tener la posibilidad y la capacidad de participar en los asuntos y decisiones que nos afectan.
2. La libertad como independencia, por su parte, se entiende como tener la posibilidad de llevar la vida que uno quiere sin que nadie ni nada interfiera en su decisión. Éste concepto de libertad es el propio de la modernidad y está estrechamente ligado al individualismo y a la primacía de la vida privada sobre la pública.
3. La libertad como autonomía es la propuesta de la Ilustración y entiende que una persona es libre si es capaz de darse sus propias leyes. Esto no significa hacer arbitrariamente lo que me dicten mis deseos, sino ser capaz de reconocer que hay unas acciones que nos humanizan y otras que no, y decidir seguirlas por mi propia voluntad sin que nada ni nadie me las imponga.

El concepto de libertad ha ganado protagonismo en la teoría del desarrollo en los últimos años gracias, fundamentalmente, a los trabajos del premio Nobel de economía: A. Sen. Para él, *“el desarrollo puede concebirse como un proceso de las libertades reales de que disfrutan los individuos”* (SEN 2000: 19). Así definido, es obvio que la tarea del desarrollo se vincula con un valor ético de primer orden, y se entiende que el fin primordial del desarrollo es la expansión de la libertad de las personas y de sus capacidades para llevar la vida que valoran y que tienen razones para valorar.

- **Igualdad.** Es el segundo de los valores proclamados por la revolución francesa que empezó significando fundamentalmente ausencia de dominación, y que con el tiempo ha ido ganando en significado. Podemos distinguir tres acepciones importantes derivadas de la idea más profunda de que todas las personas son iguales en dignidad:

1. La igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, lo que significa tener los mismos derechos y obligaciones legales, a la vez que gozar de un sistema jurídico imparcial.



2. La igualdad de oportunidades implica que quienes más lo necesitan puedan recibir más ayuda de la sociedad para estar en igualdad de oportunidades en la “línea de salida” y poder competir en igualdad de condiciones por los puestos de interés.
 3. La igualdad de recibir ciertas prestaciones sociales significa una “extensión” de la igualdad de oportunidades. La igualdad es uno de los valores básicos de una sociedad justa. Una sociedad donde se presentan enormes desigualdades materiales, de derechos y de oportunidades es una sociedad injusta y además pone en peligro su supervivencia.
- **Solidaridad.** De la fraternidad de la Revolución Francesa hemos heredado –transformado– este valor. La solidaridad es uno de los valores más demandado en los últimos tiempos y más necesarios para acondicionar la existencia humana. Este valor se concreta en dos tipos de realidades personales y sociales:
1. La solidaridad del interés común en la que nos vemos “obligados” a cooperar para conseguir nuestro objetivo.
 2. La solidaridad de la generosidad, de aquel que ayuda a quienes lo necesitan porque le conmueve su desgracia. En ocasiones se ha presentado la solidaridad identificada con la caridad y como opuesto a la justicia; se le ha considerado una virtud sospechosa porque es la virtud de los pobres y de los oprimidos. Ésta es una interpretación simplista que olvida que la solidaridad es consustancial a la justicia y que *“incluso donde hay justicia, tiene que haber caridad”* (CAMPES, 1990: 33).

La solidaridad es un valor necesario si de verdad nos creemos que es una meta común la de conseguir que todas las personas se realicen en su libertad. El desarrollo de cada persona sólo es posible en virtud del apoyo material, afectivo y de todo tipo que nos brindan las demás personas que nos rodean desde que nacemos hasta que morimos. Como afirma Goulet: *“sólo mediante la práctica de la solidaridad universal se podrá conseguir el desarrollo para todos”* (Goulet, 1995: 76). Esta solidaridad, del mismo modo que la igualdad, es una exigencia de justicia, pero también de supervivencia. *“La solidaridad universal la dictan las exigencias de supervivencia humana, no menos que las de justicia. Esta solidaridad es incompatible con la lucha entre competidores fuertemente desiguales y presuponen la supresión de las estructuras de dominación”* (Goulet, 1995: 77).

- **Respeto activo.** El valor del respeto hacia los diferentes es esencial para la convivencia en sociedades pluralistas. Ni el monismo ni el politeísmo moral son opciones viables para una sociedad plural e intercultural; sino el pluralismo que entiende que se puede convivir desde unos mínimos compartidos. Una sociedad plural descansa en el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida. El respeto activo no debe entenderse sólo como una predisposición a no inmiscuirse en los proyectos ajenos por simple comodidad, sino que debe entenderse como una predisposición a respetar proyectos ajenos que pueden tener un valor, aunque no los compartamos.



La realización de estos valores no es tarea fácil y aun cuando haya quien afirme que la libertad, la igualdad y la solidaridad universal son imposibles, nosotros creemos que son vitales en el sentido estricto de la palabra: son condiciones necesarias para la vida en la tierra; y como nos recuerda Cortina: “*lo que es necesario, es posible y tiene que hacerse real*” (CORTINA, 1998: 23).

VI.2.2. ÉTICA DEL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

El tema de la ética del desarrollo de los pueblos (GOULET, 1999, MARTÍNEZ 2000, SEN 2000) es reciente y de creciente trascendencia. Tal y como hoy la entendemos es un tema que encuentra sus raíces en la preocupación por la situación de los países más pobres, las primeras iniciativas de la ayuda, y el desarrollo de la ética aplicada de finales de la década de 1960 y principios de los 70. Obvio es decir que la preocupación por la pobreza y por las condiciones de vida se remontan cuando menos a Aristóteles y que no han dejado de estar presente en la filosofía moral en estos veinticinco siglos.

La ética del desarrollo hay que situarla dentro de lo que se ha dado en llamar las éticas aplicadas. Tal y como reconoce Cortina (1993) las tareas fundamentales de la filosofía moral son tres: **dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar la moral e intentar una aplicación de los principios éticos descubiertos a los distintos ámbitos de la vida cotidiana.**

Podemos afirmar que si bien las dos primeras tareas han sido centrales en épocas anteriores – y aún hoy lo siguen siendo –, ha sido a partir de la década de los 70 cuando la filosofía moral ha vuelto a fijar su mirada en los problemas de aplicación de las normas y valores éticos a los problemas concretos, atendiendo a la lógica de los diversos ámbitos de nuestra realidad. El desarrollo de la bioética, de la ética económica y empresarial, de la ética de la ingeniería, entre otras, son una muestra de esta creciente preocupación en las últimas tres décadas.

Es importante destacar que el surgimiento de esta disciplina (como la de la mayoría de las éticas aplicadas) ha surgido desde la preocupación de las personas que trabajan sobre el terreno y se encuentran con problemas. Tal y como recoge Crocker, las preguntas centrales que en los años 70 abrieron la reflexión ética en el desarrollo fueron del tipo de las siguientes: “*¿Estaré haciendo más mal que bien? ¿Qué cuenta cómo mal y qué cuenta como bien? ¿Cuánta verdad debo decirle a mi agencia financiadora, especialmente cuando ella no quiere oírlo? ¿cómo debemos definir el desarrollo y cómo debemos promoverlo? ¿quién debe responder a estas cuestiones?, ¿con qué métodos?*” (CROCKER, 2008: 4).

Es en este entorno en el que debemos situar la reflexión sobre la ética de la cooperación y el desarrollo: en el de la realización de los ideales morales en el tiempo y el espacio concreto y ante problemas específicos de la cooperación al desarrollo. Tal y como nos recuerda Martínez: “*la reflexión ética en torno al desarrollo de los pueblos inicia su curso intentando aclarar los conceptos, delimitar los criterios, descubrir los supuestos, aprovechando para ello el rico caudal de herramientas filosóficas que la tradición nos ha legado*” (MARTÍNEZ, 2000: 23); aunque obviamente no se acaba aquí su tarea. A nuestro juicio, la ética de la coopera-



ción y el desarrollo debe ocuparse de tres grandes líneas de investigación y tres niveles de reflexión que se concretarían en tres preguntas fundamentales⁴:

- ¿Cuáles son los valores del desarrollo y por qué esos? ¿cuál es el modelo de sociedad al que pretendemos desarrollarnos y colaborar en desarrollar?
- ¿Cuáles son los mecanismos para el desarrollo? ¿hay unas estrategias de desarrollo más éticas que otras?
- ¿Cuál es el carácter – *el ethos* – que debe forjarse quien trabaje en la cooperación para el desarrollo? ¿qué actitudes cabe esperar de quien se involucre en las acciones del desarrollo?

Apuntar respuestas a estas preguntas es lo que pretendemos hacer en este capítulo, siendo conscientes de que las respuestas no están exentas de discusión y que nos exige más trabajo en esta disciplina.

Las respuestas a estas preguntas exigen una profunda reflexión sobre los valores del desarrollo. Todos los autores referentes en ética del desarrollo han propuesto listas de valores, más o menos concretos, que cualquier actividad o proyecto de cooperación debe perseguir.

Tabla VI.1.: Listas de valores universales

D. Goulet	Edwards	Finnis	PNUD
Ideas de buena vida siempre incluyen estos aspectos	Desarrollo (buenas oportunidades) ofrece posibilidades para:	Bienes básicos/ valores / aspectos del bienestar	Dimensiones del desarrollo humano
Sostenimiento material de la vida	Sostenimiento de la vida y la salud Suficiencia material	Vida, conocimiento, juego, experiencia estética	Sostenibilidad, seguridad, equidad
Estima y aprecio	Libertad de	Amistad	Comunidad y pertenencia
Libertad (para)	Participación	Ejercicios de autodeterminación	Empoderamiento / capacidad Participación
(identidad y sentido)	Sentido	“Religión”	

Fuente: Gasper, 2004, 45

Sin profundizar en esta tabla comparativa ya podemos ver que hay una enorme sintonía entre los diferentes autores. Para todos ellos las condiciones materiales de vida son un aspecto determinante del desarrollo. La posibilidad del “sostenimiento” de la propia vida y del entorno en que viven es una condición transcendental para el desarrollo, se entienda

⁴ Cabe también mencionar la propuesta de D. Goulet (1965) que distingue cuatro niveles de reflexión ética. El primer nivel corresponde a los fines últimos, el segundo a los criterios concretos que permiten detectar mejor el grado de realización de aquellos ideales éticos, el tercero a la comparación entre sistemas completos de medios interrelacionado (estrategias de desarrollo) y el cuarto nivel de reflexión ética se ocuparía de valorar uno a uno los medios utilizables en las estrategias del desarrollo.

este como se entienda. Es cierto que es difícil delimitar el nivel de recursos materiales para hablar de una vida digna; pero también es cierto que somos capaces de identificar las condiciones materiales que eviten muerte prematura o impidan realizar actividades humanas básicas como desplazarse, interrelacionarse, divertirse, etc.

Otro valor esencial es el que tiene que ver con la libertad y la autoestima. Adam Smith situaba el límite de la pobreza en la autoestima; es decir: alguien era pobre cuando no disponía de los recursos materiales para aparecer en público sin avergonzarse. (SMITH, 1776/1994). Las condiciones sociales, culturales y materiales tienen un impacto directo en la autoestima de las personas y en las posibilidades para el ejercicio de su libertad. Poder pertenecer a una comunidad, gozar del reconocimiento social, no sufrir marginación ni desprecio es otro de los valores que busca toda sociedad y todo individuo.

Un tercer valor por el que deben trabajar todas las acciones del desarrollo tiene que ver con la libertad positiva o “libertad para”. La participación en las actividades sociales y sobre todo las posibilidades de participar en la ordenación y gobierno de las sociedades en las que viven las personas es fundamental para llevar una vida digna. Un punto central de toda teoría ética, por lo menos desde Kant, es la consideración de la persona como un “fin en sí mismo” y no como un mero medio para otros (KANT, 1785). Este ejercicio de la dignidad se concreta en la capacidad de decidir o de influir en las cuestiones que te afectan, y el derecho a que nadie decida por ti en los problemas o decisiones de las que eres protagonista. Convertir este desiderátum en un factum exige fomentar las condiciones personales y sociales para el desarrollo de la autonomía y establece procesos para la distribución del poder y evitar las tiranías.

Finalmente hay que considerar la dimensión “espiritual” de las personas y los pueblos. No todos los autores consideran este un valor central, pero es cierto que para muchas personas poder vivir su espiritualidad y su religión sin coacciones y amenazas es algo muy importante y que consideran esencial para llevar una vida plena. El problema con este valor es que habría que reconocer que hay formas de vivir la religión que son claramente opuestas al desarrollo, y que algunas prácticas y preceptos religiosos son indiscutiblemente inhumanos. Des Gasper nos llama la atención sobre esto cuando habla de las “creencias opresivas” y como algunas personas pueden entender que unas creencias o ideas le generan bienestar psicológico pero le limitan enormemente las posibilidades vitales (DES GASPER, 2004). En cualquier caso, sí es una dimensión que no se puede obviar en las tareas del desarrollo.

VI.3. LAS PREGUNTAS DE LA ÉTICA DEL DESARROLLO

“Los filósofos del desarrollo y otros especialistas en ética han formulado principios éticos relevantes para el cambio social en los países pobres, y ellos analizan y evalúan la dimensión moral de las teorías del desarrollo y buscan resolver los dilemas morales difusos en las prácticas y políticas del desarrollo” (CROCKER, 2008: 35)

Los políticos, los gestores de proyectos, los donantes involucrados en el desarrollo de los países pobres frecuentemente se encuentran con cuestiones morales en su trabajo. Preguntas como las planteadas por David Crocker son las que orientan la reflexión sobre



la ética del desarrollo: ¿qué es el buen desarrollo? ¿Qué asuntos morales confrontan los políticos en las tareas del desarrollo y cómo deben ser resueltos? ¿quién es responsable de la lucha contra el subdesarrollo? (CROCKER, 2008).

Este tipo de preguntas que van desde lo más abstracto a lo más concreto, han orientado la reflexión sobre la ética del desarrollo en las últimas décadas. Desde el famoso libro de Dennis Goulet, *Ética del desarrollo*, en el año 1963, los académicos y expertos en el desarrollo han llegado a unos acuerdos básicos sobre los parámetros generales del desarrollo ético.

En primer lugar (1) cabe empezar por reconocer que los estudios del desarrollo se benefician de una reflexión y análisis ético explícito sobre las tareas del desarrollo. En segundo lugar (2) los expertos en ética del desarrollo no pretenden sólo “entender” el desarrollo, entendido éste como un cambio social deseable, sino que también argumentan en pro de una concepción específica de dicho cambio. El tercer gran acuerdo tiene que ver con el objetivo de la ética del desarrollo; (3) su objetivo debe ser entender y reducir la miseria y la privación humana en los países pobres. (4) Este objetivo sólo se podrá conseguir si se buscan estrategias que compatibilicen el bienestar humano y la sostenibilidad ambiental. (5) El quinto acuerdo tiene que ver con el concepto de desarrollo y afirma que en muchas ocasiones el crecimiento económico ha creado más problemas de los que solucionaba. (6) En sexto lugar se reconoce que la ética del desarrollo debe trabajar a varios niveles: el de los principios éticos básicos, el de los modelos y objetivos del desarrollo, y las estrategias e instituciones específicas. Y en último lugar (7) cabe destacar el acuerdo sobre la necesidad de sensibilidad contextual de las acciones del desarrollo.

En la misma línea argumenta Des Gasper cuando afirma que: *“Una característica esencial del trabajo en ética del desarrollo ha sido la insistencia en la clarificación de valores inherentes en los argumentos económicos evaluativos y prescriptivos; un rechazo de la “estrechez de miras” que supone considerar sólo los valores del mercado, así como un esfuerzo por ampliar el abanico de valores que deben ser considerados; y un rechazo sobre la superioridad de los argumentos económicos”* (GASPER, 2004, p. 12).

VI.4. LA CORRUPCIÓN Y EL SUBDESARROLLO

Uno de los ámbitos concretos donde la ética tiene más que aportar al desafío del desarrollo es en la lucha contra la corrupción. La corrupción (Del lat. *corruptio*, *-ōnis*) la podemos definir como el conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos con otras personas, utilizando los privilegios otorgados, los acuerdos tomados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común. En las organizaciones, especialmente en las públicas, es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.



Transparency Internacional, una institución independiente que se dedica al estudio de la corrupción, define corrupción como el mal uso que se hace del poder que te han confiado para obtener beneficios privados⁵.

La corrupción puede tomar varias formas:

- **Soborno**: Se necesitan dos actores para un soborno: quien lo propone y quien lo acepta. La idea es ofrecer algo a alguien a cambio de que altere, falsifique o facilite mediante malas prácticas de forma que quien le ofrece el soborno obtenga una ganancia o privilegios ilegítimos. Uno de los problemas de los sobornos es su dificultad para calificarlos y cuantificarlos. ¿Qué un proveedor me regale un cesta de Navidad es un intento de soborno? ¿y si me envía a mi domicilio una pluma de oro unos meses antes de renovar el contrato? En algunos países la cultura del regalo y del agradecimiento hacen esta práctica muy difícil de identificar. La clave está en la intención de quien hace la oferta, y eso, a veces es difícil de saber.
- **Cohecho** es un delito que consiste en que una autoridad o funcionario público acepte o solicite un soborno a cambio de ejecutar un acto injusto, ya sea este último constitutivo o no de delito. Es decir, yo puedo pedirle a un concejal que agilice mi licencia de obras (acto que no es ilegal en sí) o puedo pedirle que “cierre los ojos” a las carencias que manifiesta mi proyecto y que me obligaría a modificarlo (lo que sí sería ilegal).
- **Extorsión** es la amenaza de pública difamación o daño semejante que se hace contra alguien, a fin de obtener de él dinero u otro provecho. Presión que, mediante amenazas, se ejerce sobre alguien para obligarle a obrar en determinado sentido. En el ámbito público lo usual es que alguien exija una recompensa o un beneficio para ocultar información de carácter privado que puede poner en cuestión la reputación y credibilidad de la persona pública. Por ejemplo: “si no quieres que sepan que tienes un amante, tienes que darme el contrato”.
- **Tráfico de influencias**. Es cuando desde mi posición utilizo mi poder para facilitar posiciones ventajosas a personas u organizaciones afines e mí. Pueden ser tanto relaciones personales (el director de una gran institución multilateral que ofrece un espectacular ascenso a su novia que trabaja en el mismo banco); como a cambio de favores o beneficios de cualquier tipo (El político que intercede ante el ministerio de agricultura para legalizar unos productos fitosanitarios, o conseguir unos contratos para una firma en la que tiene algún tipo de interés o por lo que recibe un beneficio).
- **Fraude**. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua fraude tiene tres significados: 1) Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete; 2) Acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros; 3) Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, o de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos. En todas estas definiciones subyace la idea de mentir o alterar la información en beneficio propio frente a los deberes que se tienen asumidos.

⁵ www.transparency.org (consultado noviembre 2008)



- **Malversación** es el delito que cometen las autoridades o funcionarios que sustraen o consenten que un tercero sustraiga caudales o efectos públicos que tienen a su cargo. La malversación se refiere exclusivamente a uso de dinero para fines para los que no están estipulados.

VI.4.1. IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción tiene unos enormes efectos políticos, sociales y económicos más allá del dinero o del valor material de los bienes en juego. La corrupción debilita la confianza en las instituciones públicas, erosiona gravemente la democracia y dificulta el funcionamiento de la Administración. Al final, la corrupción erosiona la legitimación del gobierno y de los valores democráticos como confianza, transparencia, justicia y tolerancia.

A nivel político la corrupción hace que los ciudadanos desconfíen de los políticos y de las instituciones públicas e incluso estén dispuestos a no cumplir sus directrices e incluso engañarles, si pueden. La corrupción en los procesos electorales y en los cuerpos legislativos y judiciales reduce la responsabilidad y distorsiona la representatividad de los elegidos. La corrupción política es la más grave por tres razones fundamentales: se engaña a mucha gente, tiene el poder de generar corrupción en otros ámbitos (económico sobre todo), y genera enorme desconfianza, porque las administraciones públicas son quienes deberían luchar contra todo tipo de corrupción.

La corrupción también dificulta el desarrollo económico y genera distorsiones e ineficiencias. A nivel económico tiene un impacto más allá del dinero o los bienes que se van a donde no deberían ir; también desincentiva la inversión y obliga a gastar mucho dinero en mecanismos de control y de evitación de la corrupción. Un impacto especialmente grave es el que produce la corrupción en los países pobres o en vías de desarrollo.

VI.4.2. FACTORES QUE FAVORECEN EL DESARROLLO DE LA CORRUPCIÓN

Luchar contra la corrupción supone acciones en diferentes planos: judicial, político, económico y sobre todo cultural y educativo. Cuando en una sociedad se “ve bien” o se admira a quien se enriquece en poco tiempo, al “gorrón” que se aprovecha de las condiciones del sistema, o a quien no respeta la propiedad pública, de poco sirven las leyes. Pero desde luego sí que hay una serie de condiciones que facilitan la corrupción:

- **Estructuras de gobierno adversas.** Cuando se da una alta concentración de poder en pocas personas con capacidad de decisión y que no tienen o sienten la obligación de responder ante el público, el riesgo de corrupción es muy elevado. Por eso es muy importante la incompatibilidad de cargos públicos y la creación de comisiones u órganos independientes, junto con, por supuesto, buenos mecanismos de control y obligaciones de rendición de cuentas periódicamente.
- **Funcionamiento deficiente de la democracia.** Cuando la democracia se reduce a un mero mecanismo para la elección de representantes cada cuatro años, el riesgo de corrupción es más elevado que cuando la democracia se entiende como un sistema de normas y de hábitos culturales de participación, diálogo, delegación, transparencia y compromiso con lo público.



- **Déficit de información.** La falta de transparencia en la toma de decisiones es una de las mayores fuentes de corrupción. Cuando yo no sé cómo, ni dónde, ni de acuerdo a qué criterios se toman las decisiones hay un gran espacio para que el gestor público los altere en su beneficio.
- **Limitaciones o mal funcionamiento de la libertad de expresión y la libertad de prensa.** La libertad de prensa, de investigar y de publicar informaciones de asuntos públicos es clave para el buen funcionamiento de la democracia. No sólo porque desvela casos de corrupción, sino porque unos buenos medios de comunicación colaboran en la ilustración pública y en la formación de la voluntad de las personas.
- **Oportunidades e incentivos.** Inversiones cuantiosas de capital público. Cuando pocas personas tienen que decidir sobre inversiones públicas elevadas hay un riesgo de que “desviando” una pequeña cantidad nadie se dé cuenta y los gestores ganen mucho. Es decir, hay mucha desproporción entre el riesgo y la recompensa.
- **Funcionarios públicos mal pagados.** Cuando los funcionarios públicos tienen poca formación y además están mal pagados la tentación es mayor. Buenos sueldos públicos y buena formación, junto con los mecanismos de control y sanción adecuados, son factores esenciales para reducir la corrupción, especialmente en los países en vías de desarrollo.
- **Condiciones sociales.** Grupos cerrados y redes de “viejos amigos” en las que predominan una cultura de “familia” o grupo cerrado con unas obligaciones de lealtad muy fuertes es un buen caldo de cultivo para el tráfico de influencias. Las sectas, los grupos de intereses cerrados, son un peligro para la democracia porque tienden al monopolio del poder y no respetan el principio de igualdad e imparcialidad en la distribución de cargos y beneficios.
- **Población con poca cultura, apática, o con poca reflexión sobre las opciones políticas.** La falta de una cultura básica para entender el mundo en que se vive, la apatía, la inacción, y la falta de reflexión son factores que facilitan el populismo y el clientelismo, y, por tanto, la corrupción.
- **La valoración social de la honestidad.** Cuando alguien se vanagloria de haber engañado a alguien (sea copiando en un examen, sea en la cuenta corriente de un anciano, sea como alcalde, o vendiendo un producto), de haberse aprovechado de una debilidad ajena o de un despiste, esa sociedad va por mal camino.
- **Déficit legales.** Obviamente todos los factores anteriores se ven favorecidos si hay una debilidad de las leyes y del sistema de Justicia. Es decir si las leyes no se reforman, no se adaptan o no responden a la realidad concreta se facilita la corrupción. Igual que si la justicia es lenta o no es imparcial.

VI.5. CONCLUSIONES: ETHOS DE LA COOPERACIÓN RESPONSABLE

Conviene recordar una vez más que, *“el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos”* (SEN, 2000:31). Cualquier acción de desarrollo parte de unas ideas morales determinadas y propone unos ideales por los que esforzarse. La tarea del desarrollo es esencialmente una tarea propositiva y normativa. La pregunta de ¿hacia dónde debe desarrollarse una sociedad y su economía?, nos remite



siempre e inevitablemente a un pre-entendimiento de lo que es una “buena” economía y forma de vida; y esto implica de nuevo una determinada imagen social y una imagen de persona (ULRICH, 1999).

Así pues, vemos que las cuestiones éticas están en el núcleo mismo de cualquier iniciativa de desarrollo y de cooperación; pero también se manifiestan con toda su fuerza en los medios que empleamos para conseguir ese desarrollo y, particularmente, en los comportamientos concretos de las personas que trabajan y participan en las acciones de cooperación al desarrollo de los pueblos.

Más arriba hemos presentado cuales son los valores esenciales que debe esforzarse por realizar las iniciativas de desarrollo, ahora nos debemos detener en el nivel personal. Es decir, cuál es la actitud, el *ethos* o disposición del carácter, que se espera de las personas que trabajan en iniciativas y programas de desarrollo. Debemos ser conscientes que, de la misma manera que ningún sistema de derecho por perfecto que sea garantiza la justicia sin ciudadanos con sensibilidad moral, tampoco ningún plan de desarrollo puede pretender éxito sin un compromiso ético de las personas que lo deben desarrollar. Es un error confiar mucho en los sistemas o las estructuras y poco en las personas.

Como hemos comentado anteriormente la tarea del desarrollo es global e integral; implica a los ciudadanos de los países desarrollados, los ciudadanos de los países pobres, y de forma especial a los profesionales y voluntarios del desarrollo. En este apartado nos vamos a centrar en este tercer grupo; aunque conviene recordar que el auténtico desarrollo no va a ser posible sin un cambio real de las estructuras injustas, sin una actitud crítica, de toma de conciencia, de presión política y de apoyo a iniciativas como el comercio justo o el consumo responsable por parte de los ciudadanos de los países desarrollados; ni sin las actitudes de exigencia de justicia, de participación activa y de compromiso con su comunidad de las personas en los países pobres.

Los valores de una ética cívica que hemos presentado anteriormente exigen el desarrollo de unas actitudes por parte de las personas que se involucran en las tareas del desarrollo sin las que se hace difícil que esos valores se realicen efectivamente. Son actitudes propias de un *ethos* dialógico que se pueden sintetizar en: “(...) *un reconocimiento básico del otro como persona, el interés activo en conocer sus necesidades, intereses y razones, la propia disposición a razonar, el compromiso con la mejora material y cultural que haga posible al máximo la simetría, la disposición a optar, no por los propios intereses ni por los del propio grupo, sino por los generalizables*” (CORTINA, 1997: 205).

De esta cita ya podemos extraer una serie de virtudes esenciales y básicas que serán exigibles a toda persona que quiera colaborar en el desarrollo de los más necesitados. Obviamente el desarrollo efectivo de los pueblos y la superación de las situaciones de injusticia requiere de muchas más cosas que un buen *ethos* de los cooperantes y voluntarios; pero también es cierto que estas virtudes serían exigencias éticas y estratégicas esenciales que presentaríamos a quienes trabajan o quieren trabajar en cooperación al desarrollo:

- **Disponibilidad al diálogo** es la actitud básica de todos los agentes del desarrollo (MARTÍNEZ, 2000). Quien no está dispuesto a presentar sus argumentos y a recibir críticas, quien



no escucha ni valora las opiniones o intereses de los demás no está capacitado para implicarse en las tareas del desarrollo. El respeto a las personas que presentan ideas o intereses diferentes, la voluntad de decir la verdad y confiar en la palabra de los demás y la confianza en la razón y no en la fuerza como criterio de decisión deben ser disposiciones esenciales del *ethos* o del carácter de las personas que trabajan por un mundo más justo.

- **La convicción responsable o responsabilidad convencida.** La buena voluntad es esencial a cualquier persona con altura moral y ambición de justicia, más si cabe, en quienes se implican en las tareas de desarrollo. Pero con ella no basta. Sólo los optimistas cosmológicos ingenuamente pueden pensar que de buenas intenciones nunca derivarán consecuencias negativas; esta actitud es un lujo que no puede permitirse en la cooperación al desarrollo. Prever las posibles consecuencias de su decisión y hacerse cargo de los riesgos que ella implica es una virtud esencial de los agentes de cooperación. Esta consideración de las consecuencias no es una invitación al pragmatismo simplón de “el fin justifica los medios”, sino una exigencia de esfuerzo intelectual para valorar las consecuencias de nuestras acciones a medio y largo plazo sin olvidar las convicciones que impulsan nuestra acción. La persona auténticamente responsable es – tal y como afirmaba Weber para el político – no aquella que busca el éxito a cualquier precio, sino aquella que es capaz de afirmar “no puedo hacer más, aquí me detengo”; ahí están mis convicciones irrenunciables y no puedo ir más allá. (WEBER, 1991)
- **Solidaridad** (DOMINGO, 1997). La solidaridad, tal y como la hemos presentado anteriormente, implica una firme voluntad de justicia y una sincera compasión con quienes sufren la injusticia. La dicotomía entre gratuidad y deber ha de ser superada por una solidaridad lúcida e inteligente interesada en el bien común (CORTINA, 2007). La capacidad de sentir el dolor ajeno y de indignarse ante las injusticias tiene que ser un rasgo del *ethos* de los agentes de cooperación que les lleve a movilizar su razón. Sin empatía con quienes sufren y sin una preocupación por el interés común es imposible realizar las tareas de cooperación de forma excelente.
- **Visión a largo plazo.** Quien se implique en el desarrollo de los pueblos debe ser consciente que es un proceso largo y complejo y que las consecuencias de cualquier acción que se lleve a cabo son múltiples y que se dilatan en el tiempo. En nuestra sociedad actual la inmediatez está suplantando al tiempo secuencial, lo que tiene graves consecuencias para la organización de nuestra sociedad y nuestra concepción del mundo. Una de esas consecuencias es el predominio de lo instantáneo frente a la paciencia del largo plazo. Pero cuando hablamos de desarrollo estamos hablando de personas y sociedades que necesitan tiempo para cambiar. Aquí la capacidad de ver consecuencias a largo plazo, la necesidad de pensar en meses, años e incluso décadas es condición necesaria para el éxito de cualquier iniciativa.
- **Actitud de transparencia y rendición de cuentas** (*Accountability*). El sentido de responsabilidad y de autocrítica implica una actitud de transparencia y de publicidad de nuestras acciones e intenciones. Cualquier persona que sea agente activo en las iniciativas de



desarrollo debe estar dispuesto a presentar transparente y sinceramente sus intereses y objetivos; así como a dar cuentas y explicaciones de sus logros o fracasos.

- **Coherencia.** La coherencia es una virtud esencial para la vida plena de cualquier persona. Los psicólogos afirman que la disonancia cognitiva provoca un profundo malestar que puede llevar a trastornos de personalidad. Esta virtud es más vital, si cabe, en los agentes del desarrollo. No debemos perder de vista el valor ejemplar que tienen las acciones de cooperación. No se trata sólo del resultado real concreto que alcanzan sino también de su valor ejemplificador y de apelación a la conciencia de las sociedades. En este sentido la incoherencia entre lo que afirmamos y hacemos, entre nuestros valores y nuestras acciones, o entre lo que hacemos en el ámbito de la cooperación y nuestra forma de vida son un ataque directo a la legitimidad de las acciones de cooperación.
- **Excelencia profesional.** Como hemos dicho anteriormente, la buena voluntad no basta. Un proyecto o acción del desarrollo que fracasa fundamentalmente por la falta de cualificación técnica del cooperante, pone en peligro la vida de muchas personas. Si esta persona trabajara en otra actividad productiva o mercantil probablemente lo más que perdería sería dinero; en las actividades de cooperación se pueden perder vidas. Una formación técnica de la más alta cualificación y un esfuerzo de formación continua no son sólo imperativos de competitividad, sino también de moralidad. Quien no tiene un auténtico afán de mejorar su cualificación profesional para poner todos sus conocimientos y habilidades en las tareas de cooperación es un irresponsable. Como recordaba Kant (1783) la culpable inmadurez no es la que se debe a la falta de capacidad de raciocinio, sino la que se debe a la falta de determinación y coraje para desarrollar su propio entendimiento. Lo mismo podría decirse de la cualificación profesional. No podemos culpar a alguien de *no saber* o *no saber hacer algo*, pero sí de no haberse esforzado en aprenderlo.

Finalmente cabría añadir una cualidad que conviene destacar no sólo para las tareas del desarrollo, sino para todos los ámbitos de nuestra vida en sociedad. Una cualidad que sería también exigible a los ciudadanos de los países ricos, a los ciudadanos – especialmente a los dirigentes – de los países pobres es la **integridad**. La integridad la definiríamos como esa madurez moral que nos hace reconocer los principios éticos universales como inviolables y nos empuja a actuar de forma coherente para conseguir realizarlos, teniendo siempre presente el respeto a las personas y a las diferentes concepciones de vida buena. Realmente, *“sin personas moralmente desarrolladas, íntegras, altas de moral, no puede haber ningún otro tipo de desarrollo. Esto significa que la educación moral es en gran medida la clave de todos los procesos de desarrollo.”* (MARTÍNEZ, 2000: 83).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APEL, K. O. (1973), *Transformation der Philosophie*, Frankfurt am. Main, Suhrkamp.
- ARISTÓTELES (1979), *Ética a Nicómaco*. Clásicos políticos, Madrid, Centro de estudios Constitucionales. Edición bilingüe y traducción de María Araujo y Julián Marías.
- ARISTÓTELES (1986), *Política*, Madrid, Alianza. Traductor Carlos García Gual.
- CAMPS, V. (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe.
- CORTINA, A. (1985), *Razón comunicativa y responsabilidad solidaria*, Salamanca, Sígueme.
- CORTINA, A. (1986), *Ética mínima*, Madrid, Tecnos.
- CORTINA, A. (1990), *Ética sin moral*. Madrid, Tecnos.
- CORTINA, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos.
- CORTINA, A. (1994), *Ética de la sociedad civil*, Madrid, Anaya.
- CORTINA, A. (1996), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus.
- CORTINA, A. (1997), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza.
- CORTINA, A. (1998), "Sociedad civil" en Cortina, A. (edit.), *Diez palabras clave en filosofía política*, Pamplona, Edit. Verbo Divino. 353-387.
- CORTINA, A. (2007), *Ética de la razón cordial*, Oviedo, Ediciones Nobel.
- CORTINA, A. ; Martínez, E. (1996), *Ética*, Madrid, Akal.
- CROCKER, D. (2008), *Ethics of global Development. Agency, Capability, and deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOMINGO, A. (1997), *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*. Madrid, PPC.
- GASPER, D. (2004), *The Ethics of Development*, Edinburg, Edinburg University Press.
- GOULET, D. (1999), *Ética del desarrollo. Guía teórica y práctica*. Madrid, IEPALA.
- HABERMAS, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- HABERMAS, J. (1985), *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Ediciones Península.



- KANT, I. (1785), *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1995.
- KANT, I. (1784), *Was ist Aufklärung? Aufsätze zur Geschichte und Philosophie*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht [1994].
- LEISINGER, K. M. / Höhle, V. (1995), *Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die Erste Welt im Dialog*, München, C.H. Beck.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L. [1958] (1994), *Ética*, Obras completas, Vol. II, Trotta, Madrid.
- MARTÍNEZ, E. (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- MARTÍNEZ, E. (2008), “Ética del desarrollo de los pueblos: panorámica y perspectivas”, *Diálogo Filosófico*, nº 23, septiembre/diciembre, 362-380.
- ROBERTSON, G. (1996), *Development Ethics*. Development Express. nº 2. International Development Information Centre. Canadian International Development Agency.
- SCALDON, T.M. (2003), *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?*, Barcelona, Paidós.
- SEN, A. (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza.
- SEN, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- SMITH, A. (1994) [1776], *Ensayo sobre el origen y la naturaleza de la riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza.
- SOGGE, D. (ed) (1998), *Compasión y cálculo*. Barcelona, ICARIA.
- STIGLITZ, J. (1999), “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, [www.iigov.org].
- SUMNER, A. (2007), “What are the Ethics of Development Studies?”, IDS Bulletin Vol. 38, nº 2. Brighton, United Kingdom.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, www.transparency.org (fecha de consulta, 10/2008).
- ULRICH, P. (1999), “Grundrechte und Grundfähigkeiten Gedanken zu einem Leitbild sozioökonomischer Entwicklung aus der Perspektive der integrative Wirtschaftsethik” en Peter, H-B. (Hrsg.) (1999), *Globalisierung, Ethik und Entwicklung*, St. Gallen, Haupt. 55 – 78.
- WEBER, M. (1991), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.



